

Landeigentum und Raumplanung:

Raumentwicklungsstrategien im Kontext der
wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) des
Kantons Bern

CRED-Bericht Nr. 4

Hanna Jäggi
unter der Leitung von Jean-David Gerber

Bern, April 2014

Landeigentum und Raumplanung: Raumentwicklungsstrategien im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) des Kantons Bern

CRED-Bericht* Nr. 4

Hanna Jäggi
Geographisches Institut Universität Bern,
(CRED)

unter der Leitung von
Jean-David Gerber
Geographisches Institut Universität Bern,
(CRED)

Abstract

Grundeigentum spielt bei der Umsetzung einer Planung wie derjenigen im Rahmen des Programms der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) des Kantons Bern eine massgebliche Rolle. Im vorliegenden Beitrag wird diese Rolle anhand von drei Fallbeispielen näher untersucht. Durch eine Beurteilung der Kohärenz zwischen den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen und den privatrechtlichen Bestimmungen zur Nutzung der jeweiligen Gebiete, wird ersichtlich, dass das ESP Programm eine Abstimmung zwischen den beiden Ebenen nicht gewährleisten kann. Dies führt dazu, dass die Macht- und Verhandlungspositionen der beteiligten Hauptakteure (Gemeinde, Kanton und zentrale Grundeigentümer) so gelegt sind, dass alle Akteure ein faktisches Vetorecht besitzen. Die Umsetzung der Programmziele kann also nur erfolgen, wenn sich diese drei Akteure auf einen Konsens einigen können. Ansonsten entsteht eine Pattsituation und die Umsetzung ist blockiert. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die mit der Planung beauftragten Instanzen von Gemeinde oder Kanton eine aktive Bodenpolitik entwickeln müssten. Damit könnte die Kohärenz verbessert werden indem die Bestimmungen der öffentlich-rechtlichen Ebene langfristig mit jenen der eigentumsrechtlichen Ebene abgestimmt werden. Ein Fazit dieser Studie ist also: Es braucht eine klarere Bodenstrategie von Gemeinde (oder Kanton) in Bezug auf Grundeigentum.

*In den CRED-Berichten werden Ergebnisse von Forschungsarbeiten und anwendungsrelevanten Projekten publiziert.

Executive Summary

Einleitung: Rahmen und Ziele der Arbeit

Die vorliegende Arbeit ist ein Output des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) unterstützen Projektes „Die Raumentwicklungsstrategien der Gemeinden bei der Einführung neuer Steuerungsmodelle im öffentlichen Sektor“, bei dem durch die Analyse der angewendeten Instrumente ein Überblick über die räumlichen Entwicklungsstrategien der Gemeinden geschaffen werden soll.

Fragestellungen

In der Studie werden folgende drei Fragestellungen behandelt:

- 1) Wie stark und in welcher Form beeinflusst Bodeneigentum die Umsetzung von wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten (ESP)?*
- 2) Entwickeln die Gemeinden bei der Umsetzung von ESP Strategien der Verknüpfung von Eigentum und Planung? Wie werden Widersprüche gelöst und können Synergien geschaffen werden?*
- 3) Existiert eine explizite (oder implizite) Bodenstrategie der Gemeinden? Wie sieht diese aus und wie wird sie umgesetzt?*

Das ESP Programm des Kantons Bern

Das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) des Kantons Bern wurde im Jahr 1989 geschaffen, mit dem Ziel die Stellung des Kantons im nationalen und europäischen Standortwettbewerb zu verbessern. Erreicht werden sollte dies durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Dynamik und die gleichzeitige Konzentration der wirtschaftlichen Kräfte. Das Programm umfasst mittlerweile 42 Standorte, welche im kantonalen Richtplan festgeschrieben sind. Davon gelten 15 Standorte als bereits realisiert. Der Richtplan unterscheidet nach Nutzungsausrichtung zwischen vier Typen von ESP Standorten, an welche unterschiedliche Anforderungen für die Erschliessung durch den Verkehr gestellt sind. Die Umsetzung des Programms sieht vor, dass öffentliche Handlungen (insbesondere planerische Massnahmen), welche die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen, bis auf kantonale Ebene koordiniert und finanzielle Mittel kanalisiert werden. Die Hauptverantwortung liegt dabei bei den Gemeinden. Eine Federführung durch den Kanton ist jedoch für besondere Fälle vorgesehen. Die Wirtschaftsförderung des Kantons agiert dabei als Vermittlerin und Vermarktungsstelle gegenüber Unternehmen.

Institutioneller Ansatz

Diese Studie geht der Frage nach, welche institutionellen Regeln die Umsetzung des ESP Programms beeinflussen. Als die beiden einflussreichsten Komponenten werden dabei die zwei Ebenen der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen (insbesondere planungsrechtliche Bestimmungen) und der privatrechtlichen Bestimmungen (insbesondere eigentumsrechtliche Bestimmungen) identifiziert. Für den analytischen Teil der Arbeit wird das Konzept der Kohärenz herangezogen. Die Kohärenz als Dimension zur Charakterisierung und Beurteilung eines Ressourcenregimes gibt an, inwiefern die verschiedenen formalisierten Regulierungen miteinander abgestimmt sind, so dass Nutzungskonflikte vermieden werden können.

Methoden

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden im Rahmen der Studie drei Fallstudien in den Gemeinden Lyssach, Langenthal und Studen durchgeführt. Die drei Fälle haben die Gemeinsamkeit

einer komplexen, nicht linearen, nicht reibungslos verlaufenden oder gar konfliktiven Umsetzung des ESP Programms, was in besonderem Masse auf die Grundeigentümersituation zurückzuführen ist. Im Rahmen dieser Fallstudien wurden Interviews mit den Vertretern der Geschäftsstelle ESP des Kantons Bern und den für das ESP Programm verantwortlichen Stellen auf Gemeindeebene durchgeführt. Zusätzlich wurden Daten zu den planungsrechtlichen Bestimmungen und den Eigentumsverhältnissen in den jeweiligen ESP Standorten mithilfe einer Analyse im Geografischen Informationssystem (GIS) aufgearbeitet.

Ergebnisse

Die Studie kommt zum Schluss, dass das Grundeigentum bei der Umsetzung einer Planung wie derjenigen im Rahmen des ESP Programms einen massgeblichen Einfluss ausübt. Im Rahmen des ESP Programms kann zwar die Abstimmung raumwirksamer öffentlicher Politiken (besonders wenn dies die Bereiche Siedlung, Verkehr und Wirtschaft betrifft) erreicht werden, die Möglichkeiten der Einflussnahme auf der Ebene des Privateigentums bleiben jedoch eingeschränkt. Eine Abstimmung zwischen den beiden Ebenen kann durch das ESP nicht gewährleistet werden. Zur Umsetzung der gesetzten Ziele stützt sich das ESP Programm auf bereits vorhandene Instrumente der Raumplanung. Das Hauptproblem dieser Instrumente ist ihre Passivität in dem Sinne, dass damit die Entwicklung des Gebiets zwar in eine bestimmte Richtung gelenkt werden kann, wodurch aber noch nicht zwingend eine tatsächliche Umsetzung der ESP-Zielsetzung erfolgt.

Die Gemeinden, welche als zentrale Akteure mit der Umsetzung des ESP beauftragt sind, sind sich der Schlüsselrolle der Grundeigentümer bewusst und sie entwickeln auch Strategien im Umgang mit dieser Realität. Dabei spielt die Konsensfindung über Gespräche oder partizipative Planung eine wichtige Rolle. Die direkteste Einflussnahme auf das Grundeigentum geschieht in den untersuchten Fallbeispielen auf Ebene der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen durch den Erlass einer Überbauungsordnung, oder auf privatrechtlicher Ebene durch den Abschluss von Verträgen. In keiner der Gemeinden existiert jedoch eine Bodenstrategie im Sinne einer aktiven Bodenpolitik, welche Eigentum und Planung verknüpft. Zwar gibt es in den untersuchten Beispielen Land, welches sich in Besitz der Gemeinden befindet, es fehlen jedoch weitere Elemente einer aktiven Bodenpolitik (z.B. eine professionalisierte Landeigentumsverwaltung oder die Vergabe von Land im Baurecht), welche ein strategisches Vorgehen zur Steuerung der Raumentwicklung durch Landeigentum zulassen würden.

Die Arbeit schliesst mit der Feststellung, dass innerhalb des ESP Programms die Macht- und Verhandlungspositionen der beteiligten Hauptakteure (Gemeinde, Kanton und zentrale Grundeigentümer) so gelegt sind, dass alle Akteure ein faktisches Vetorecht besitzen. Die Umsetzung der Programmziele kann also nur erfolgen, wenn sich diese drei Akteure auf einen Konsens einigen können. Ansonsten entsteht eine Pattsituation und die Umsetzung ist blockiert. Um dies zu verhindern, müssten die mit der Planung beauftragten Instanzen von Gemeinde oder Kanton eine aktive Bodenpolitik entwickeln. Mit einer aktiven Bodenpolitik könnte die Kohärenz verbessert werden indem die Bestimmungen der öffentlich-rechtlichen Ebene langfristig mit jenen der eigentumsrechtlichen Ebene abgestimmt werden. Ein Fazit dieser Studie ist also: Es braucht eine klarere Bodenstrategie von Gemeinde (oder Kanton) in Bezug auf Grundeigentum.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
2. Fragestellungen und Ziele.....	8
3. Das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte im Kanton Bern	10
Ziele des ESP Programms	10
Standorte	10
Organisation	12
Konkrete Realisierung und Massnahmen	14
4. Vorgehen und Methoden	16
4.1 Das analytische Konzept der Kohärenz	16
Eigentumsrechte	16
Öffentliche Politiken	17
Kohärenz	17
4.2 Begründung Wahl der ESP Fallstudien	19
4.3 Methoden.....	21
GIS-Analyse	21
Interviews	23
5. Fallstudien	24
5.1 Gemeinde Lyssach: ESP Aemme Center und ESP Schachen Buechmatt	24
5.1.1 Fallbeschreibung	24
5.1.2 Beschreibung des Perimeters und der Verkehrsinfrastruktur	26
5.1.3 Raumwirksame öffentliche Politik und Eigentum	28
Kantonale Planung: Richtplan	28
Regionale Planung: Agglomerationsprogramm Burgdorf	32
Kommunale Planung: Richtplan	32
Kommunale Planung: Ortsplanung	33
Eigentum	35
5.1.4 Beteiligte Akteure und ihre Interessen und Strategien	38
Kanton Bern	38
Gemeinde Lyssach	39
Weitere Akteure	41
5.1.5 Schlussfolgerungen	42

Kohärenz auf der Ebene der Eigentumsrechte	42
Kohärenz auf der Ebene der öffentlichen Politiken	43
Kohärenz zwischen der Ebene der Eigentumsrechte und der öffentlichen Politiken	45
5.2 Gemeinde Langenthal: ESP Bahnhof	46
5.2.1 Fallbeschreibung	46
5.2.2 Beschrieb des Perimeters und der Verkehrsinfrastruktur	47
5.2.3 Raumwirksame öffentliche Politik und Eigentum	49
Kantonale Planung: Richtplan	49
Regionale Planung: Agglomerationsprogramm Langenthal	51
Kommunale Planung: Richtplan	51
Kommunale Planung: Ortsplanung	52
Eigentum	54
5.2.4 Beteiligte Akteure und ihre Interessen und Strategien	55
Kanton Bern	55
Stadt Langenthal	56
Weitere Akteure	57
5.2.5 Schlussfolgerungen	59
Kohärenz auf der Ebene der Eigentumsrechte	59
Kohärenz auf der Ebene der öffentlichen Politiken	59
Kohärenz zwischen der Ebene der Eigentumsrechte und der öffentlichen Politiken	60
5.3 Gemeinde Studen: ESP Studen	61
5.3.1 Fallbeschreibung	61
5.3.2 Beschrieb des Perimeters und der Verkehrsinfrastruktur	61
5.3.3 Raumwirksame öffentliche Politik und Eigentum	63
Kantonale Planung: Richtplan	64
Regionale Planung: Agglomerationsprogramm Biel Lyss / RGSK Biel Seeland	65
Kommunale Planung: Ortsplanung	66
Eigentum	67
5.3.4 Beteiligte Akteure und ihre Interessen und Strategien	68
Kanton Bern	68
Gemeinde Studen	69
Weitere Akteure	70
5.3.5 Schlussfolgerungen	71
Kohärenz auf der Ebene der Eigentumsrechte	71

Kohärenz auf der Ebene der öffentlichen Politiken	71
Kohärenz zwischen der Ebene der Eigentumsrechte und der öffentlichen Politiken	72
6. Diskussion und Ergebnisse	74
6.1 Kohärenz der institutionellen Ressourcenregimes.....	74
6.2 Strategien der Gemeinden.....	79
6.3 Beantwortung der Fragestellungen.....	81
6.4 Reflexion zu Methoden und Ergebnissen	88
GIS-Analyse	88
Interviews	89
7. Fazit: Zur Gouvernanz von ESP	90
Danksagungen:	93
Quellen- und Literaturverzeichnis:	94

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit ist angelegt als eine explorative Studie zur Erarbeitung von Grundlagen für Forschung in der Forschungsgruppe Raumentwicklung und -planung am geographischen Institut der Universität Bern. Diese Arbeit ist ein Output des vom Schweizerischen Nationalfond (SNF) unterstützten Forschungsprojekts „Die Raumentwicklungsstrategien der Gemeinden bei der Einführung neuer Steuerungsmodelle im öffentlichen Sektor“ (PZ00P1_131862), bei dem unter anderem durch die Analyse der von Gemeinden zur Umsetzung der Raumplanung mobilisierten Instrumente ein Überblick über schweizerische Landentwicklungsstrategien geschaffen werden soll.

Ein Thema, auf welches die Forschungsgruppe Raumentwicklung und -planung des Geographischen Instituts ihre Forschungsarbeit ausrichtet, ist das Zusammenspiel zwischen der Raumplanung und dem Landeigentum. Die Landnutzung wird in der Schweiz rechtlich über zwei fundamental unterschiedliche Ebenen geregelt: Zum einen werden die Nutzungsrechte über privatrechtliche Regelungen verteilt. Zum anderen kann die öffentlich-rechtliche Ebene diese Nutzungsrechte im öffentlichen Interesse beschränken. Das Grundeigentum ist in der Schweiz seit der Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Jahr 1907 einheitlich geregelt. Verschiedene Register zur Eintragung des Grundeigentums haben an vielen Orten jedoch schon viel länger bestanden (Thalmann, 2004). Durch diese Regelung ist das Grundeigentum sehr stabil und ein Verständnis dafür bereits tief in der Gesellschaft verankert. Einschränkungen des Grundeigentums durch die öffentlich-rechtliche Ebene finden sich in verschiedenen Gesetzen (z.B. 1955-1972 das Gewässerschutzgesetz: „Bundesgesetz vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung“ AS 1956 1533 (heute SR 814.20), 1965-2003 Wohnbauförderungsgesetz: „Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues“ AS 1966 433 (heute SR 842), 1966 Bundesgesetz über Natur und Heimatschutz: „Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG)“ SR 451), jedoch erst mit dem Erlass des Raumplanungsgesetzes von 1979 wurden erstmals öffentlich-rechtliche Bestimmungen unter dem Aspekt der Planung und Baulandabgrenzung festgehalten. Obwohl die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen in Laufe des Jahrhunderts stark zugenommen hat, haben die Instrumente der Raumplanung gegenüber dem Eigentum nach wie vor eine schwächere Position. Dieses Verhältnis ist in der verfassungsrechtlichen Verknüpfung dieser beiden Ebenen begründet.

Mit der Aufnahme der beiden Bodenrechtsartikel (Art. 26 zur Eigentumsgarantie und Art. 75 zur Raumplanung) in die Schweizerische Bundesverfassung (SR 101) im Jahre 1969, einigte man sich auf einen Kompromiss, welcher einerseits einen planerischen Einfluss auf die Landnutzung im öffentlichen Interesse ermöglicht und andererseits das Eigentum garantiert. Somit wurden der Raumplanung und ihren Instrumenten bis heute die Schranken gewiesen. Die Probleme und Herausforderungen der heutigen Raumplanung in der Schweiz, wie die fortschreitende Zersiedelung, oder allgemein das Umsetzungsdefizit des 1979 mit dem Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung eingeführten Raumplanungsgesetzes, haben ihre Ursache in eben dieser durch den historischen Kompromiss festgelegten Stärke der Grundeigentümerschaft gegenüber dem raumplanenden Staat (Knoepfel et al., 2012: 418). Dieser Feststellung folgend, drängt es sich auf, das Verhältnis zwischen Grundeigentum und Raumplanung in der raumplanerischen Praxis näher zu untersuchen.

Am besten untersucht werden kann dieses Verhältnis an Orten, an denen eine gewisse Entwicklungsdynamik festzustellen ist, aus welcher wiederum ein Handlungsdruck für öffentliche

Akteure wie Kanton und Gemeinden besteht. An solchen Orten ist das Spannungsverhältnis zwischen Planung und Landeigentum besonders gross und daher gut zu beobachten.

Für die vorliegende Studie wurde aus diesem Grund das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) des Kantons Bern als Untersuchungsbeispiel gewählt, um das besagte Verhältnis zwischen Landeigentum und Raumplanung zu untersuchen. Das ESP Programm zielt darauf ab, die Wirtschaftskraft und nationale wie internationale Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu stärken (s. Kap. 3). Dafür soll die wirtschaftliche Entwicklung an wenigen zentralisierten Schwerpunkten, welche verkehrstechnisch gut erschlossen sind, spezifisch gefördert werden. Angestrebt wird die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine erhöhte wirtschaftliche Dynamik durch eine bessere Koordination verschiedener öffentlicher Politiken (vor allem bezüglich Raumplanung, Verkehr, Wirtschaft, Umwelt) und die planerische Aufbereitung der Flächen, so dass sich Betriebe möglichst rasch ansiedeln können. Zur Unterstützung von Projekten und Massnahmen in ESP Gebieten können zusätzliche kantonale Gelder gesprochen werden und die Standorte können eine Vermarktung durch die kantonale Wirtschaftsförderung in Anspruch nehmen.

In der heutigen Welt, die massgeblich durch ein global verknüpftes Wirtschaftssystem strukturiert wird, sind Städte und Regionen nicht mehr nur Zentren, die über Material- und Energieflüsse (Ver- und Entsorgung), Personenflüsse (Arbeitsplätze, kulturelles Leben), Kapitalflüsse (Geld- oder symbolisches Kapital) oder Informationsflüsse (Bildungszentren, administrative Machtzentren) mit dem Umland verknüpft sind, sondern sie sind Standorte, die mit anderen solchen Standorten in einer globalen Konkurrenz um Unternehmen und Arbeitskräfte stehen. Durch die weltweite Arbeitsteilung und die globale Marktintegration sind viele Unternehmen flexibler geworden in der Wahl ihres Standortes. Produktionszweige können beispielsweise in Regionen ausgelagert werden, in welchen die Produktion kostengünstiger ist. Die Abwanderung von Firmen bedeutet allerdings den Verlust von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen für eine Region. Dementsprechend wird argumentiert, dass spezifische Standortvorteile vermehrt eine Rolle spielen. Die Ansiedlung von Firmen einer bestimmten Branche kann sich zum Beispiel in einem Cluster selbstverstärkend auswirken. Eine gute Infrastruktur und ein Pool hochqualifizierter Arbeitskräfte erhöhen die Chance, weitere Firmen anzuziehen und können das wirtschaftliche Wachstum fördern. Ein solches Verständnis der wirtschaftlichen Bedeutung von Städten und Regionen suggeriert, dass diejenigen Standorte, welche sich am Standortwettbewerb und Standortmarketing nicht beteiligen, zwangsläufig untergehen.

Schweizweit ist in der Raumplanung und Wirtschaftsförderung auf kantonaler Ebene eine Tendenz zur strategischen Konzentration der wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung durch die Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten (ESP) zu beobachten. Mit der Lancierung des ESP Programms nimmt auch Bern als Hauptstadtregion der Schweiz und als Kanton Teil an diesem Wettbewerb. Das ESP Programm des Kantons Bern eignet sich nun speziell für eine Untersuchung des Verhältnisses zwischen Raumplanung und Grundeigentum, da in den als ESP bezeichneten Gebieten von der Raumplanung her ein erhöhter Druck zur Verfügbarmachung und baulichen Entwicklung des Landes vorhanden ist. Zudem bietet das Beispiel des bereits im Jahr 1989 eingeführten Programms einen Einblick in eine langjährige und teilweise sehr erfolgreiche wie auch weniger erfolgreiche Praxis. Die grössten Einschränkungen für die rasche Entwicklung solcher Flächen finden sich nebst planerischen Hindernissen auf dem Gebiet des Grundeigentums. Die konzentrierte Entwicklung und die prioritäre Stellung der als Entwicklungsschwerpunkt bezeichneten Gebiete für den Kanton Bern machen diese zu einem interessanten Untersuchungsgebiet. Die wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte, bei welchen das Zusammenspiel und die Wechselwirkungen zwischen Grundeigentum und Raumplanung besonders gut zum Vorschein kommen, sollen in dieser Studie als Fallbeispiel dienen.

Durch die Verknüpfung mit dem SNF-Projekt, soll der Fokus dieser Arbeit zudem auf die Umsetzung der Entwicklungsschwerpunkte auf Gemeindeebene und somit auf Strategien von Gemeinden zur Steuerung und Koordination der Entwicklung in ESP auf ihrem Gemeindegebiet gelegt werden. Es ist denn auch die Gemeindeebene mit der eigentümergebundenen Nutzungsplanung, bei welcher Instrumente der Raumplanung direkt in Kontakt mit der Ebene des Grundeigentums stehen.

2. Fragestellungen und Ziele

Aus dem Fokus auf das Verhältnis von Grundeigentum und Raumplanung beim Umsetzungsprozess des ESP Programms und auf die Strategien der Gemeinden zur Umsetzung eines ESP wurden für die vorliegende Arbeit folgende Fragestellungen entwickelt:

Fragestellung 1: Wie stark und in welcher Form beeinflusst Bodeneigentum die Umsetzung von wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten (ESP)?

Hinter dieser Frage steht zunächst die Annahme, dass die Umsetzung von ESP durch Bodeneigentum beeinflusst wird, da Raumplanung und Landeigentum bei der Umsetzung raumwirksamer öffentlicher Politiken stets in einem Wechselspiel zusammenwirken. Untersucht werden soll nun mit dieser Frage, wie stark und in welcher Form sich der Einfluss des Bodeneigentums im konkreten Fall des ESP Programms des Kantons Bern auswirkt.

Fragestellung 2: Entwickeln die Gemeinden bei der Umsetzung von ESP Strategien der Verknüpfung von Eigentum und Planung? Wie werden Widersprüche gelöst und können Synergien geschaffen werden?

Die Gemeinden als Hauptträgerin der raumplanerischen Hoheit erhalten innerhalb des ESP Programms die Aufgabe, die als ESP bezeichneten Flächen mit planerischen Mitteln so vorzubereiten, dass diese für eine bauliche Entwicklung verfügbar sind. An dieser Stelle treffen Raumplanung und Grundeigentum innerhalb des ESP Programms aufeinander, wobei der Planung oft vom Grundeigentum her unüberwindbare Grenzen gesetzt werden. Mit dieser Frage soll nun untersucht werden, ob die Gemeinden nebst traditionellen Instrumenten der Raumplanung, wie Zonenplan und Baureglement, auch weitere Instrumente des privaten (z.B. Verträge, Public Private Partnership (PPP), Vorkaufsrechte, Baurechte, öffentliches Eigentum inkl. Enteignungen) oder des öffentlichen Rechts (z.B. Anreize, Baugebote) einsetzen. Von besonderem Interesse ist in diesem Kontext die Anwendung von Bodenstrategien, welche auf Landeigentum zurückgreifen, im Sinne einer aktiven Bodenpolitik. Dieser Fokus führt zur darauf aufbauenden folgenden Frage.

Fragestellung 3: Existiert eine explizite (oder implizite) Bodenstrategie der Gemeinden? Wie sieht diese aus und wie wird sie umgesetzt?

Innerhalb des Verwaltungsvermögens¹ einer Gemeinde ist es in der Schweiz bereits etabliert, dass die Gemeinde als Eigentümerin der bezeichneten Flächen, beispielsweise für Schulen oder weitere öffentliche Bauten, auftritt. Beim Finanzvermögen² einer Gemeinde scheinen Strategien des Bodeneigentums hingegen weniger üblich zu sein, da dies nach verbreiteter Auffassung nicht zu den Kernaufgaben einer Gemeinde gehört. Die Stadt Biel gilt mit ihrer aktiven Bodenpolitik in diesem Bereich als Vorzeigebispiel, bleibt jedoch innerhalb der Gemeindelandschaft der Schweiz eines von wenigen Beispielen (Schwab, 1996).

Im Fokus dieser Frage stehen nun Ansätze einer aktiv ausgestalteten Bodenstrategie der Gemeinden, sprich die Ausgestaltung einer kommunalen Bodenpolitik. Der Begriff der Bodenpolitik bezeichnet

¹ Verwaltungsvermögen: „Teil des öffentlichen Vermögens, der der öffentlichen Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben dient“ (Duden online)

² Finanzvermögen: „Vermögen im öffentlichen Eigentum, das durch seine Erträge zur Finanzierung der Verwaltung beiträgt“ (Duden online)

dabei die *Gesamtheit aller staatlichen Entscheidungen und Handlungen, die die Umsetzung des jeweiligen räumlichen Entwicklungsleitbildes durch die Veränderung der Nutzung, der Verteilung oder des Wertes von Boden bezwecken*. Auf kommunaler Ebene zielt Bodenpolitik auf die Verbesserung der lokalräumlichen Situation im Sinne der örtlich politisch festgelegten Raumentwicklungsziele.

Die übliche Form der kommunalen Bodenpolitik ist **allokative Bodenpolitik**, also die Umsetzung mittels Festlegungen von Nutzungsmöglichkeiten und -beschränkungen. Dies geschieht meist durch raumplanerische Instrumente, die Art und Mass der baulichen und sonstigen Nutzung, beispielsweise im Zonenplan, festlegen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der **distributiven Bodenpolitik**. Kommunen agieren im Zuge der Eigentumsstrategie und betreiben eine sogenannte **aktive Bodenpolitik**. Dazu werden Möglichkeiten des Landerwerbs strategisch genutzt, um zukünftig als Eigentümerin, sprich privatrechtlich, auftreten zu können. Hierdurch wird die volle Verfügungsgewalt auf die Gemeinde vereinigt, um die zukünftige Bodennutzung entsprechend der politischen Ziele garantieren zu können und nicht auf das Wohlwollen der Bodeneigentümer angewiesen zu sein.

Eine solche aktive Bodenpolitik, welche Eigentum und Planung verknüpft, beinhaltet nebst dem Eigentum von Land durch die öffentliche Behörde, in diesem Falle die Gemeinde, auch eine professionalisierte Organisation, welche diesen Besitz verwaltet. Zudem existiert eine ausformulierte Strategie, welche beispielsweise auch die Vergabe von Land im Baurecht³ beinhaltet. Mit dieser Form der Vergabe von Land bleibt dieses im Eigentum der Gemeinde, wodurch diese langfristig Einnahmen aus ihrem Landbesitz generieren kann und weiterhin über die Kontrolle der Landnutzung verfügt.

³ Das Baurecht ist nach Artikel 779 im ZGB (SR 210) eine Dienstbarkeit, die als solche im Grundbuch festgehalten wird. In einem Baurechtsvertrag werden die Bedingungen für die Vergabe des Baurechts festgehalten. Der Baurechtsnehmer erhält für eine vertraglich festgelegte Zeitspanne das Recht das Grundstück zu bebauen. Im Gegenzug dazu hat er dem Baurechtsgeber und Eigentümer des Grundstücks regelmässig einen vertraglich vereinbarten Baurechtszins zu entrichten. Bei der Vergabe eines Baurechts behält der Grundeigentümer das Eigentum am betreffenden Grundstück, die darauf errichtete Baute ist jedoch im Eigentum des Baurechtsnehmers. Die Dauer eines Baurechts ist auf höchstens 99 Jahre beschränkt, dieses kann jedoch nach Ablauf verlängert werden. Wenn keine Verlängerung vereinbart wird, gehen die errichteten Bauten durch den sogenannten „Heimfall“ ins Eigentum des Grundeigentümers über, der den Baurechtsnehmer entsprechend zu entschädigen hat.

3. Das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte im Kanton Bern

In diesem Kapitel wird das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte des Kanton Berns vorgestellt, welches zur Stärkung der Wirtschaftskraft des Kantons und seiner Wettbewerbsfähigkeit im (inter)nationalen Standortwettbewerb lanciert wurde. Kernpunkt des Programms ist der Auftrag bestimmte Gebiete, wo dies aus raumplanerischer sowie umwelt- und verkehrstechnischer Sicht auch sinnvoll ist, planerisch soweit vorzubereiten, dass sich Unternehmen rasch darin ansiedeln können.

Ziele des ESP Programms

Laut kantonalem Richtplan will der Kanton Bern „seine Stellung im nationalen und europäischen Standortwettbewerb ausbauen“ (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Leitsätze S.8). Dafür sollen „die wirtschaftlichen Kräfte [...] konzentriert werden“ (ebd.). Als Ausgangslage wird eine eher düstere Situation gezeichnet: Die wirtschaftliche Position des Kantons sei „im gesamtschweizerischen Vergleich [...] unterdurchschnittlich“, „tiefe Zuwanderungsraten, die Tendenz zur Überalterung und die angespannte Lage der Kantonsfinanzen sind wachstums- und innovationshemmend“ wodurch „zum Teil beträchtliche Wachstums- und Niveaurückstände“ bestehen (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C S.3). Ziel ist es nun, die Rahmenbedingungen so zu verbessern, dass Raum für eine wirtschaftliche Dynamik geschaffen werden kann. Das Mittel, um dies zu erreichen, bildet das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP).

Mit dem ESP-Programm verfolgt der Kanton Bern primär das Ziel die wirtschaftliche Entwicklung im Kantonsgebiet zu fördern. Verschiedene Politikbereiche sollen aufeinander abgestimmt werden und aus kantonaler Sicht geeignete Standorte für die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie, die sowohl für den öffentlichen, wie auch den privaten Verkehr optimal erschlossen sind, planerisch so vorbereitet werden, dass sich Betriebe möglichst rasch ansiedeln können. Durch das ESP-Programm versucht der Kanton seine Anstrengungen in bestimmten Bereichen zu konzentrieren, um kantonale Mittel gezielt und wirksam einsetzen zu können. Zudem werden die Standorte für die Standortpromotion vom Kanton aktiv unterstützt. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C2)

Das ESP Programm ist, wie der Name schon sagt, als Programm und nicht als Instrument zu verstehen. Dies bedeutet, dass für eine Umsetzung und somit für das Erreichen der Ziele und Vorgaben des Programms auf bereits vorhandene Instrumente der Raumplanung zurückgegriffen werden muss. Durch das Programm erfolgt jedoch eine directionsübergreifende Koordination der verschiedenen verfügbaren Instrumente aus der Raumplanung und der Wirtschaftsförderung. (Bleuel, Interview vom 16.4.2013)

Standorte

Insgesamt sind im Richtplan aus dem Jahr 2011 42 ESP Standorte festgelegt. Davon gelten jedoch 15 Standorte als bereits realisiert und sind somit per Regierungsratsbeschluss aus der aktiven Bewirtschaftung entlassen worden. Ein weiterer Standort wurde seither mit dem Controlling der Programmperiode 2008-2012 ebenfalls aus der aktiven Bewirtschaftung entlassen, ein Standort wurde sistiert, jedoch im Programm beibehalten und ein zusätzlicher Standort wurde ganz aus dem Programm entlassen. Die aktuelle Anzahl Gebiete nach einzelnen ESP Kategorien und der Status der

jeweiligen Standorte, ist der untenstehenden Tabelle 1 zu entnehmen. Abbildung 1 zeigt die Lage der einzelnen Standorte innerhalb des Kantons Bern.

Die aus der aktiven Bewirtschaftung entlassenen Standorte sind bezüglich infrastruktureller Ausstattung und realisierter Nutzungen bereits abgeschlossen und es existiert aus Sicht des Kantons kein grösserer Koordinationsbedarf mehr. Von kantonaler Seite her werden daher nur noch bereits vereinbarte Leistungen erbracht. Die Hilfe der Wirtschaftsförderung bei der Vermarktung des Gebiets darf jedoch weiterhin in Anspruch genommen und das ESP als Label darf weiterhin zu Marketingzwecken verwendet werden. Eine Reaktivierung des ESP unter gegebenen Umständen bleibt offen, weswegen diese Standorte im Programm verbleiben. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 17) Der Ansatz des ESP Programms ist also auf ein eher kurzfristiges aktives Engagement des Kantons während der Umsetzungsphase ausgerichtet.

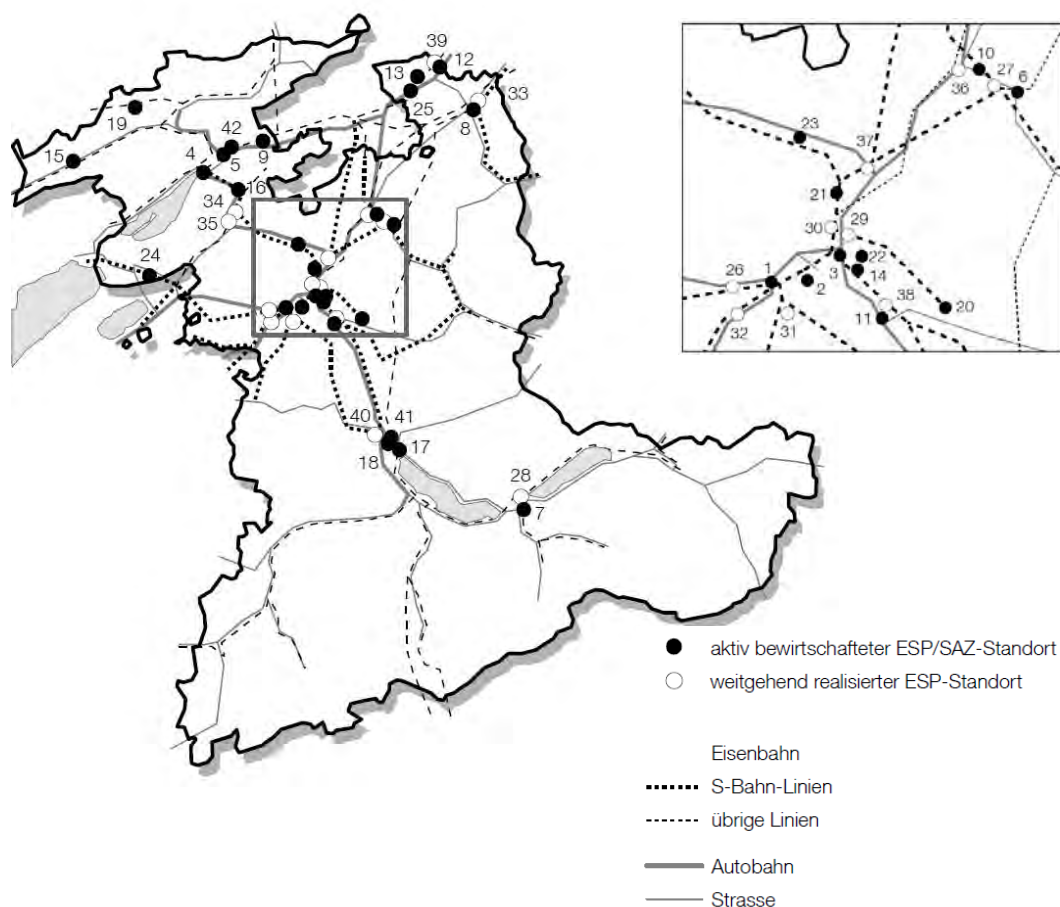


Abb. 1: Übersichtskarte der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte im Kanton Bern.

(Quelle: Massnahmenblatt C_04 des kantonalen Richtplans 2011)

Um sowohl personelle, als auch finanzielle Mittel des Kantons gezielt einsetzen zu können, wurde innerhalb des ESP Programms eine Priorisierung der Standorte festgelegt. Die sogenannten Premium Standorte weisen einen besonders hohen Koordinationsbedarf von Seiten des Kantons auf und sind auch langfristig von höchstem kantonalem Interesse. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 24)

Im Massnahmenblatt C_04 des kantonalen Richtplans (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011) werden folgende vier Typen von ESP mit unterschiedlichen Schwerpunkten der Nutzung und unterschiedlichen Vorgaben für die Verkehrserschliessung definiert:

- *ESP*: Standorte mit dieser Bezeichnung erfüllen mehrere Profile und sind nicht eindeutig zugeordnet.
- *ESP-D (Entwicklungsschwerpunkt Dienstleistung)*: Nutzungsschwerpunkt Dienstleistung, Freizeit oder Einkaufszentrum. Diese Standorte müssen zentral gelegen sein und eine optimale Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr aufweisen.
- *ESP-A (Entwicklungsschwerpunkt Arbeiten)*: Nutzungsschwerpunkt industrielle/gewerbliche Produktion oder auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtete Nutzungen. Bedingung für die Verkehrserschliessung ist hier die Nähe zu einem bestehenden Autobahnanschluss und eine Erschliessungsmöglichkeit für den öffentlichen Verkehr.
- *SAZ (Strategische Arbeitszonen)*: Nutzungsschwerpunkt Grossprojekte oder Businessparks. Bedingung für die Verkehrserschliessung ist hier wie bei den ESP-A die Nähe zu einem bestehenden Autobahnanschluss und eine Erschliessungsmöglichkeit für den öffentlichen Verkehr. Im Unterschied zum ESP-A verfügen SAZ über grössere unbebaute Flächen und erfordern ein koordiniertes Planungsverfahren, beispielsweise durch eine kantonale Überbauungsordnung. Zudem soll die kurzfristige Verfügbarkeit des Landes über Kaufrechtsverträge geregelt werden und die Gebiete sind für Grossprojekte mit geringer Etappierbarkeit reserviert.⁴

Tabelle 1 zeigt die Anzahl Gebiete nach einzelnen ESP Kategorien sowie den Status der jeweiligen Standorte auf.

Tabelle 1: Übersichtstabelle zur Anzahl ESP Standorte nach ESP Typ und Status

(In Klammer: davon Anzahl Premium Standorte)

Status: \ Typ:	ESP	ESP-A	ESP-D	SAZ
aktiv	5 (3)	8 (1)	7 (1)	4
weitgehend realisiert	2	9	5	0
sistiert		1		

(Quelle: Eigene Darstellung nach Richtplan 2011 und ESP Controllingbericht 2008-2012)

Organisation

Der Kanton Bern ist mit seinen vielen verschiedenen Amtsstellen mit unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen ein äusserst heterogener Akteur und vertritt somit verschiedene, sich einander manchmal auch entgegenstehende Interessen. Das ESP Programm vereinigt diese verschiedenen Stellen. Abbildung 2 zeigt auf wie diese Stellen in die Organisation des ESP Programms mit eingebunden sind.

Der Regierungsrat bildet die oberste Instanz in diesem Gefüge. Ihm unterstehen die einzelnen Verwaltungsdirektionen. Die direktionsübergreifende Koordination für raumrelevante Projekte des

⁴ Hierbei gilt es anzumerken, dass bisher noch keine strategische Arbeitszone umgesetzt werden konnte, da für keines der als SAZ bezeichneten Gebiete eine Einigung mit Gemeinden und Grundeigentümern gefunden werden konnte. Daher wurde beschlossen, dass konkrete Bestrebungen des Kantons in diesem Bereich erst wieder aufgenommen werden, wenn standortspezifische Projektabsichten bestehen. Ein solches Vorhaben lag bisher einzig beim Standort Müntschemier Brachmatte vor, dieses scheiterte jedoch an einer Volksabstimmung. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2012: 27f)

Kantons erfolgt grundsätzlich über die Koordinationskonferenz Raum/Verkehr/Wirtschaft (KRVW), durch welche strategische Entscheide gefällt werden. Die Arbeitsgruppe ESP (AG ESP) bildet wiederum auf einer spezifischeren Ebene die strategische Führung des ESP Programms. Darin sind die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK), die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE), die Volkswirtschaftsdirektion (VOL) und die Finanzdirektion (FIN) des Kantons sowie der Handels- und Industrieverein vertreten. Die Leitung dieser Gruppe übernimmt die Vertretung des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) aus der JGK. Die operative Leitung des Programms liegt ebenfalls bei der dem AGR angegliederten Geschäftsstelle ESP. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2012)

Der Antrag für die Aufnahme eines Gebiets ins ESP Programm kann von Gemeinden, Regionen oder kantonale Stellen gestellt werden. Das Gesuch für die Neuaufnahme eines Standortes muss beim Regierungsrat gestellt werden. Dieser gibt das Dossier an die Geschäftsstelle ESP weiter. Innerhalb der AG ESP haben die einzelnen Mitglieder den Antrag aus ihrer Fachsicht zu beurteilen. Die AG ESP gibt darauf abgestützt eine Empfehlung an den Regierungsrat zurück, der schliesslich den Entscheid zur Aufnahme zu fällen hat. Zum ordentlichen Aufnahmeverfahren eines ESP Standorts gehört also eine interne Stellungnahme der einzelnen kantonalen Fachstellen, jedoch keine externe Machbarkeitsstudie oder Ähnliches. Basierend auf den Ergebnissen des vierjährigen Controllings können ESP Standorte durch einen Entscheid der AG ESP auch wieder gestrichen werden.

Ein Gebiet sollte für die Aufnahme ins ESP Programm laut Festlegung der AG ESP (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2000) folgende fünf Kriterien erfüllen:

- Der Standort liegt in einem kantonalen Bevölkerungs-, Arbeitsplatz- und Infrastrukturschwerpunkt, in einer Agglomeration oder im Zentrum einer Region.
- Die Bereitschaft⁵ der Standortgemeinde und der wichtigsten Grundeigentümer ein bestimmtes Projekt innert nützlicher Frist zu realisieren sowie ein Konsens über das Ziel und eine Projektorganisation sind vorhanden.
- Der Standort ist für Investoren interessant sowie promotions- und wettbewerbsfähig. Es bestehen zudem keine unüberwindbaren Hindernisse bezüglich Umweltaspekten.
- Eine aktive Beteiligung des Kantons ist sinnvoll im Hinblick auf die Anzahl Arbeitsplätze, die Gebietsgrösse, die Zeitsensibilität, grosse Investitionen oder die Anwendung einer kantonalen Überbauungsordnung.
- Es besteht eine hervorragende Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und für den motorisierten Individualverkehr oder ein entsprechender Ausbau ist möglich.

Der direkte Kontakt zwischen der Kantons- und der Gemeindeebene findet in der Regel mit den zuständigen Personen der Orts- und Regionalplanung im AGR statt. Auf Gemeindeebene sind die zuständigen Behörden meistens die Bauverwaltung oder Stadtplanungsämter, teilweise existieren spezifische Projektorganisationen. Für die beiden grösseren ESP Bern Wankdorf und Thun Nord, existieren eigens personell unabhängige Geschäftsstellen, an welchen sich der Kanton und die Gemeinde jeweils finanziell beteiligen.

⁵ Im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung bleibt unklar auf welchem Weg diese Bereitschaft genau ermittelt wird. In erster Linie wohl über Gespräche zwischen Kanton und Gemeinde und zwischen Gemeinde und Grundeigentümer. Im Zusammenhang mit den untersuchten Fallbeispielen gilt es jedoch festzuhalten, dass diese Bereitschaft im Zuge der Umsetzung des ESP kaum über Verträge oder ähnliche verbindliche Abmachungen verankert wird.

Die Organisation des ESP Programms des Kantons Bern mit den beteiligten Stellen und Organen auf kantonaler und kommunaler Ebene wird in der folgenden Abbildung aufgezeigt:

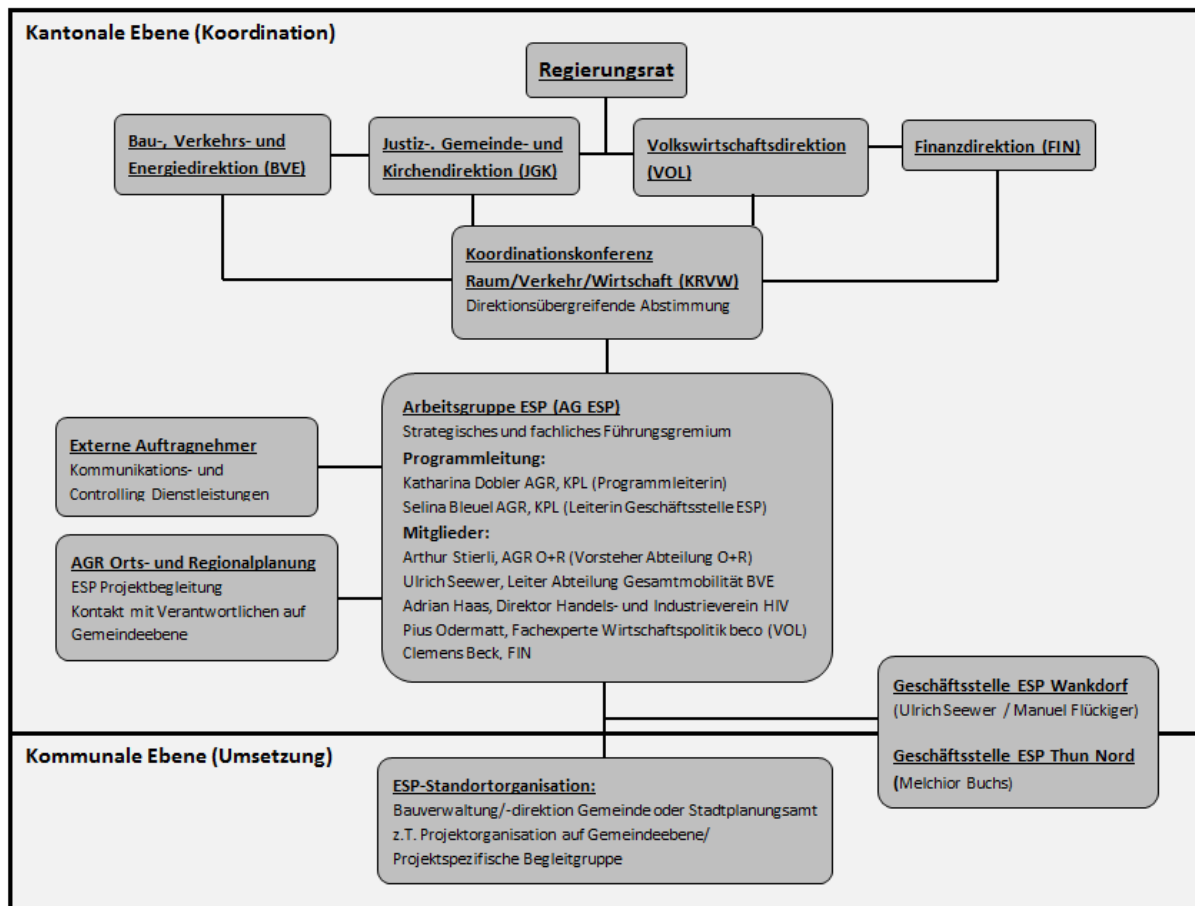


Abb. 2: Übersicht Organisation des ESP Programms im Kanton Bern.

(Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen von Selina Bleuel, Leiterin der Geschäftsstelle ESP und ESP Controllingbericht 2008-2012)

Konkrete Realisierung und Massnahmen

Die konkrete Realisierung der ESP und die Rolle und Aufgaben des Kantons werden im Massnahmenblatt C_04 „Kantonale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) realisieren“ des kantonalen Richtplans festgelegt. Die aufgeführten Massnahmen und das stichwortartig aufgeführte Vorgehen folgen massgeblich der im Kapitel C2 ausgeführten Strategie, deren Inhalt hier näher ausgeführt werden soll. Die Aufgabe der kantonalen Raumplanung bezüglich ESP ist demnach die folgende:

- „An hervorragend erschlossenen Standorten unternimmt sie zusammen mit den Standortgemeinden und weiteren Partnern aktive Anstrengungen für die planerische Vorbereitung von Arealen, so dass Bauvorhaben innerhalb kurzer Fristen verwirklicht werden können.“ (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C S.3)

In diesem ersten Punkt werden Voraussetzung (hervorragend erschlossen), Verfahren (zusammen mit Standortgemeinden und weiteren Partnern, aktiv), Instrumente (planerisch) und Ziele (Bauvorhaben innerhalb kurzer Fristen verwirklichen) des ESP aufgezählt. Es stellt sich an dieser Stelle jedoch bereits die Frage, wie kurze Fristen erreicht werden können, wenn nur auf planerische Instrumente zurückgegriffen und das Grundeigentum nicht tangiert wird.

- *“Bei komplexen und kostenintensiven Planungs- und Realisierungsvorhaben engagiert sie sich für ein starkes und zielgerichtetes Projektmanagement. In besonderen Fällen übernimmt der Kanton mit dem Einsatz des Instrumentes der kantonalen Überbauungsordnung die Federführung.”* (ebd.)

Punkt zwei beschreibt ein weiteres Kriterium für die Errichtung eines ESP (komplexe und kostenintensive Vorhaben). Über ein Projektmanagement verfügen in der Realität jedoch nur die wenigsten ESP Standorte und eine kantonale Überbauungsordnung wurde im Rahmen des ESP Programms noch gar nie angewendet (Bleuel, Interview vom 16.04.2013).

- *„Für Standorte von kantonomer Bedeutung koordiniert sie aktiv die Investitionsvorhaben der öffentlichen Hand in den Bereichen Strassenbau, öffentlicher Verkehr, Standortpromotion und Parkierung, stimmt sie aufeinander ab und stellt - wo nötig - vorausschauend den Interessenausgleich her. Die Zusammenarbeit sowie die Leistungen und Erwartungen des Kantons werden mit der Standortgemeinde periodisch in einer Kooperationsvereinbarung festgehalten.“* (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C S.3)

Punkt drei spricht wiederum die aktive Rolle an, welche der Kanton spielen soll. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass die sogenannten Kooperationsvereinbarungen, welche ursprünglich eine Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Gemeinde beinhalten, zurzeit bei den meisten ESP nicht mehr aktuell sind. Eine Erneuerung derselben wird jedoch besonders für die priorisierten ESP wieder angestrebt. (Bleuel, Interview vom 16.4.2013) Im Rahmen der ordentlichen Investitionskredite ist vorgesehen, dass der Kanton jährlich 10 Mio. CHF für Investitionsvorhaben zugunsten der Entwicklung von ESPs sprechen kann (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Massnahme C_04 S.1). Ein Controlling, welches den Projektfortschritt dokumentiert und kontrolliert, ob sich das ESP Programm auf Zielkurs befindet, wird alle vier Jahre durchgeführt. In einem Bericht werden anschliessend die Ergebnisse sowie zukünftige Handlungsfelder aufgezeigt. Rund zweimal pro Jahr wird zudem die Zeitschrift „ESP-Barometer“ herausgegeben, welche kurze, informative Berichte über Aktualitäten aus dem ESP Programm enthält.

- *“Die Raumplanung ist bestrebt, die Zonenvorschriften für Arbeiten und Wohnen gezielt zu flexibilisieren sowie mit einfachen und raschen Verfahren die Planungssicherheit für Grundeigentümer und Investoren zu erhöhen.“* (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C S.3)

Zu Punkt vier gilt es zu erwähnen, dass die Planung über einen Rahmennutzungsplan (Zonenplan) oft als zu starr erachtet wird. Beispielsweise über die Sondernutzungsplanung (Überbauungsordnung) kann eine Flexibilisierung dieser Vorgaben erreicht und trotzdem die Planungssicherheit gewahrt werden.

- *„In Absprache mit der Wirtschaftsförderung berät und begleitet sie interessierte Investoren durch Standortevaluations- und Planungsprozesse.“* (ebd.)

Punkt Fünf beschreibt die Rolle der Wirtschaftsförderung, welche einen weiteren Aspekt des ESP Programms abdeckt. Das ESP Programm soll auch als Label zur Vermarktung der Fläche dienen und der Kanton nimmt dabei auch die Rolle eines Vermittlers ein.

4. Vorgehen und Methoden

In diesem Kapitel wird der Ansatz für die theoretische Einbettung der Studie mit dem analytischen Konzept der Kohärenz vorgestellt, anschliessend folgt eine Begründung zur Wahl der untersuchten Fallstudien sowie eine Erläuterung zu den verwendeten Methoden.

Das Konzept der Kohärenz umfasst die Abstimmung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Nutzungsregulierungen bezüglich der Ressource Boden. Die Beurteilung dieser Abstimmung bildet den theoretischen Rahmen für die Analyse des Umsetzungsprozesses von Entwicklungsschwerpunkten. Als Fallstudien wurden die Entwicklungsschwerpunkte auf dem Gebiet der drei Gemeinden Lyssach, Langenthal und Studen gewählt. Hauptgrund für diese Auswahl ist die gemeinsame Eigenschaft, dass alle Beispiele eine komplexe, nicht lineare, nicht reibungslos verlaufende oder gar konfliktive Umsetzung des ESP Programms aufweisen, was in besonderem Masse auf die Grundeigentümersituation zurückzuführen ist. Die vorliegende Arbeit baut zur Informationsgewinnung und Datenerhebung nebst der Literaturrecherche auf zwei Hauptmethoden auf: eine GIS-Analyse und Interviews. Die Kernpunkte dieser beiden Ansätze werden im Abschnitt 4.3 näher erläutert.

4.1 Das analytische Konzept der Kohärenz

Für eine theoretische Einordnung dessen, was sich anhand der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte des Kantons Bern bezüglich des Verhältnisses zwischen Landeigentum und Raumplanung beobachten lässt, folgt diese Arbeit dem analytischen Rahmen des Institutionellen Ressourcenregimes (Knoepfel et al. 2001; Varone et al. 2002; Knoepfel et al. 2003; Knoepfel et al. 2007; Gerber et al. 2009).

Der analytische Rahmen zeigt, dass die politisch-administrative Steuerung der Nutzung einer Ressource sowohl durch die Verteilung von formellen Eigentumstiteln und entsprechenden Nutzungsrechten, als auch über die Regulierung dieser Rechte mittels öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen erfolgt. Ein Institutionelles Ressourcenregime umfasst demnach „die in der eigentumsrechtlichen Grundordnung und in den öffentlichen Politiken begründete Gesamtheit der Regulierungen von Nutzungsrechten“ (Knoepfel, 2007: 15) an einer bestimmten Ressource.

Eigentumsrechte

Landeigentum schreibt mit dem Eigentumsrecht die Ansprüche eines bestimmten Nutzers an der Ressource Boden von Rechts wegen fest. Für die Schweiz sind Eigentum und Grundeigentum im schweizerischen Zivilgesetzbuch (SR 210, Art. 641 und Art. 655) geregelt. Demnach kann der Eigentümer in den Schranken der übrigen Rechtsordnung beliebig über eine Sache verfügen. Das Grundeigentum umfasst Grundstücke, wozu unter anderem Liegenschaften, wie auch selbständige und dauernde Rechte (z.B. Baurechte) gehören. Diese werden jeweils im Grundbuch festgehalten. Unter die Verfügungsgewalt des Besitzers von Grund und Boden fallen zudem auch alle mit dem Land verbundenen und somit immobilien Güter, sowohl unterhalb, als auch oberhalb der Erdoberfläche (Gerber und Nahrath, 2013).

Das Eigentumsrecht wird hier als ein Bündel verschiedener Rechte gesehen, welche unterschiedliche Nutzungen des Bodens, aber auch die Übertragungsmöglichkeit einzelner Rechte beinhalten. Ein Beispiel dafür ist das Baurecht. In Artikel 779 ZGB wird es als eine Dienstbarkeit definiert, bei welcher

der Landeigentümer das Recht sein Land zu bebauen auf eine andere Person übertragen kann. Das Land bleibt dabei jedoch in seinem Eigentum.

Die rechtliche Konsolidierung des Eigentums bildet denn auch die Basis für eine freiheitliche Gesellschaftsordnung, wie sie die Schweiz vertritt (Gerber und Nahrath, 2013). Durch die Eigentumsgarantie in Artikel 26 der schweizerischen Bundesverfassung (SR 101) ist das Grundeigentum verfassungsrechtlich sehr stark geschützt, wodurch Grundeigentümer in politischen Verhandlungsprozessen eine gute Position haben, um ihre Nutzungsinteressen auf dem Land in ihrem Besitz durchzusetzen.

Eine zentrale Einschränkung des Grundeigentums auf privatrechtlicher Ebene findet sich für das Landwirtschaftsland mit dem Bundesgesetz zum bäuerlichen Bodenrecht von 1991 (SR 211.412.11). Um Spekulationen mit Landwirtschaftsland zu verhindern, wurde ein solches bereits 1940 zum ersten Mal eingeführt. Das Gesetz limitiert unter anderem für Nicht-Landwirte die Möglichkeit Landwirtschaftsland zu erwerben massiv. (Gerber und Nahrath, 2013) Die einschneidendsten Eingrenzungen erfährt das Grundeigentum jedoch über öffentlich-rechtliche Beschränkungen.

Öffentliche Politiken

Die öffentlichen Politiken sind darauf ausgerichtet, die Nutzung einer bestimmten Ressource zu regulieren. Betreffend der Ressource Boden soll die Betrachtung öffentlicher Politiken in der vorliegenden Arbeit in erster Linie auf das Gebiet der Raumplanung beschränkt werden. Vor der Institutionalisierung einer konkreten Raumplanungspolitik mit dem Raumplanungsgesetz (RPG) aus dem Jahr 1979 (SR 700), regelten bereits verschiedene Fachgesetze (Gewässerschutzgesetz, Wohnbauförderungsgesetz, Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz etc.) von der öffentlich-rechtlichen Seite her die Nutzung des Bodens. Eine koordinierte Raumplanungspolitik entwickelte sich in der Schweiz erst später, nicht wie in anderen Ländern aus einer Steuerungsabsicht der städtischen Entwicklung, sondern aus der Bestrebung heraus, die landwirtschaftlichen Gebiete zu schützen. (Gerber und Nahrath, 2013)

Die Raumplanung, welche analog zur Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung (SR101) in Artikel 75 verankert ist, schränkt zusammen mit weiteren gesetzlichen Bestimmungen die Nutzungsmöglichkeiten der Ressource Boden ein.

Die Organisation der Raumplanung als öffentliche Politik folgt in der Schweiz dem Subsidiaritätsprinzip. So sind die gesetzlichen Regelungen und die entsprechenden raumplanerischen Instrumente auf die drei Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde verteilt. Die wichtigsten Instrumente sind dabei die Sachpläne und Konzepte des Bundes, der kantonale Richtplan sowie die kommunale Nutzungsplanung, welche die Zonennutzung regelt und somit die Grundlage für das ordentliche Baubewilligungsverfahren bildet. Je nach kantonaler Gesetzgebung ist die Zahl und Wirkung der raumplanerischen Instrumente weiter verfeinert. Im Kanton Bern existiert zum Beispiel ebenfalls auf kommunaler Ebene das Instrument des Richtplans oder die Möglichkeit einer weiteren Ausformulierung der Nutzungsvorschriften, welche über die Bestimmungen der Zonen- und Nutzungsplanung hinausgehen, mittels einer Überbauungsordnung. Weitere Instrumente auf regionaler Ebene sind im Kanton Bern die regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) sowie schweizweit die Agglomerationsprogramme.

Kohärenz

Betrachtet werden soll in der vorliegenden Arbeit in erster Linie die Nutzungsregulierung der Ressource Boden innerhalb eines als ESP definierten Perimeters. Dabei soll vor allem ein Aspekt des Ansatzes des institutionellen Ressourcenregimes ins Zentrum gerückt werden: Die Kohärenz

zwischen diesen verschiedenen Regulierungen. Die Kohärenz als Dimension zur Charakterisierung und Beurteilung eines Ressourcenregimes gibt an, inwiefern die verschiedenen formalisierten Regulierungen aufeinander abgestimmt sind, so dass Nutzungskonflikte vermieden werden können. In diesem Zusammenhang unterscheidet der analytische Rahmen zwischen drei verschiedenen Arten der Kohärenz:

Interne Kohärenz der Eigentumsrechte

Diese bezeichnet die potentiellen Widersprüche, welche sich aus der privatrechtlichen Definition und Verteilung der Nutzungsrechte an einer Ressource ergeben können. Ein Beispiel einer solchen Definition von Rechten ist das Grundeigentum nach Artikel 655ff im schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210). Durch die Parzellierung des Landes werden die Nutzungsrechte an Grund und Boden (sowohl über- als auch unterirdisch nach Art. 667 ZGB) festgelegt und vergeben. Inkohärenzen auf dieser Ebene sind eher selten. Ein Beispiel dafür ist am Bielersee zu finden, wo gewisse Privatparzellen bis auf den Grund des Sees reichen, obwohl die Seen in der Schweiz als kantonales Eigentum gelten (Gerber und Nahrath 2013: 13).

Interne Kohärenz der öffentlichen Politiken

Diese gibt an, zu welchem Grad verschiedene öffentliche Politiken, welche die Nutzung einer bestimmten Ressource regulieren, aufeinander abgestimmt sind. Widersprüche zwischen Plänen, Zielen und Anreizsystemen verschiedener öffentlicher Politiken führen zu Inkohärenzen und potentiellen (Nutzungs-)Konflikten. Auf dieser Ebene sind solche Widersprüche häufig und besonders in Bereichen anzutreffen, in welchen sektoral ausgerichtete öffentliche Politiken mit einander entgegenstehenden Zielen bestehen. (Gerber und Nahrath, 2013: 13) Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Politiken mit dem Ziel der Wirtschaftsförderung und des Wachstums auf Politiken für den Schutz der Umwelt treffen. Die Gefahr einer zunehmenden Inkohärenz steigt laut Knoepfel (2007: 16f) mit der Anzahl der öffentlichen Politiken.

Externe Kohärenz

Die externe Kohärenz bezeichnet die Abstimmung zwischen den Regulierungen der Nutzung einer Ressource durch die öffentliche Politik und derjenigen durch das Eigentumsrecht.

Als Beispiel einer Ressource, deren Nutzung sowohl durch öffentliches, wie auch privates Recht geregelt wird, dient wiederum die Ressource Boden. Die Nutzungsrechte, welche ein Grundeigentümer über das Grundeigentum erhält, werden durch öffentlich-rechtliche Bestimmungen eingeschränkt. Der Zonenplan beispielsweise ist somit als Einschränkung der Nutzungsfreiheit des Grundeigentümers anzusehen, die auch einen massgeblichen Einfluss auf den Bodenwert hat. Dieser grundsätzliche Widerspruch zwischen der verfassungsmässig festgelegten Eigentumsgarantie aus der schweizerischen Bundesverfassung (SR 101) Artikel 26 und dem öffentlichen Recht, wurde in der Schweiz nicht im Gesetz gelöst, sondern erst im Nachhinein von Fall zu Fall durch die Rechtsprechung von Gerichten abgeschwächt. (Gerber und Nahrath, 2013: 13)

Eine hohe Kohärenz bei einer Vielzahl verschiedenster Regelungen kann nur dann erreicht werden, wenn sowohl eine hohe substanzielle, wie institutionelle Koordination zwischen den einzelnen öffentlichen Politiken, als auch eine Koordination zwischen diesen und der eigentumsrechtlichen Grundordnung vorzufinden ist (Knoepfel et al, 2012: 416). Inkohärenzen auf der eigentumsrechtlichen Ebene sind wie erwähnt eher selten vorzufinden, was auch dementsprechend

für die untersuchten ESP so angenommen wird. Bezüglich der internen Kohärenz der öffentlichen Politiken ist das ESP Programm als Teil des kantonalen Richtplans explizit darauf ausgerichtet, raumwirksame öffentliche Politiken zu koordinieren. Aus theoretischer Sicht kann also von einer positiven Wirkung des ESP Programms auf die interne Kohärenz der öffentlichen Politiken ausgegangen werden. Offen bleibt also die Frage nach der externen Kohärenz. Bei einer niedrigen externen Kohärenz ist davon auszugehen, dass durch ungelöste Widersprüche zwischen den Regulierungen des privaten und des öffentlichen Rechts das Konfliktpotential höher ist und die erfolgreiche Umsetzung des entsprechenden ESP sich daher schwieriger gestaltet. Aus diesen Gründen wird in der vorliegenden Studie das Augenmerk im Besonderen auf die externe Kohärenz gelegt, um die relevanten Nutzungsregulierungen bezüglich der Ressource Boden innerhalb eines als ESP festgelegten Perimeters zu untersuchen. Die beiden internen Kohärenzen werden ebenfalls analysiert, jedoch mit einer selektiven Behandlung der öffentlichen Politiken. Politiken, die einen zusätzlichen und bloss indirekten Einfluss auf die ESP-Entwicklung aufweisen, wie zum Beispiel Finanzpolitik, Energie, Landwirtschaft, usw. werden nicht detailliert behandelt.

Als Folgerung für Akteursstrategien, welche sich aus dem Konzept der Kohärenz ziehen lässt, gilt es festzuhalten, dass innerhalb des in der Schweiz bestehenden institutionellen Bodenregimes die beteiligten Akteure laut Knoepfel et al. (2012: 421) ihre Nutzungsinteressen an der Ressource Boden über die zwei Ebenen des Landeigentums oder der öffentlichen Politik der Raumplanung sichern können. Ein Akteur kann sich daher durch den Erwerb von strategisch wichtigen Grundstücken auch eine wichtige Position innerhalb des öffentlichen Planungsprozesses verschaffen und somit seine Interessen langfristig wahren. Die beste Verhandlungsposition haben also Akteure, welche sowohl auf der Ebene des Grundeigentums, als auch auf der Ebene der Planung ihren Einfluss geltend machen können.

4.2 Begründung Wahl der ESP Fallstudien

Zur Beantwortung der in dieser Arbeit festgelegten Fragestellungen wurde eine Auswahl von drei Fallbeispielen getroffen, welche als Beispiele der Umsetzung eines ESP in der Praxis näher untersucht werden sollen. Die Auswahl wurde aufgrund eines Gesprächs mit Selina Bleuel, Leiterin der Geschäftsstelle ESP beim Kanton Bern, Literatur- und Internetrecherchen sowie aufgrund der Ergebnisse erster Analysen von GIS Daten zu Eigentumsverhältnissen und planerischen Bestimmungen, getroffen. Gemeinsam ist allen Fällen ein aktiv bewirtschafteter ESP mit einer konfliktiven Umsetzung, welche in besonderem Masse mit der Grundeigentümersituation zusammenhängt. Die gewählten Beispiele betreffen die Gemeinden Lyssach, Langenthal und Studen. Die Lage der drei Standorte wird in Abbildung 3 aufgezeigt.

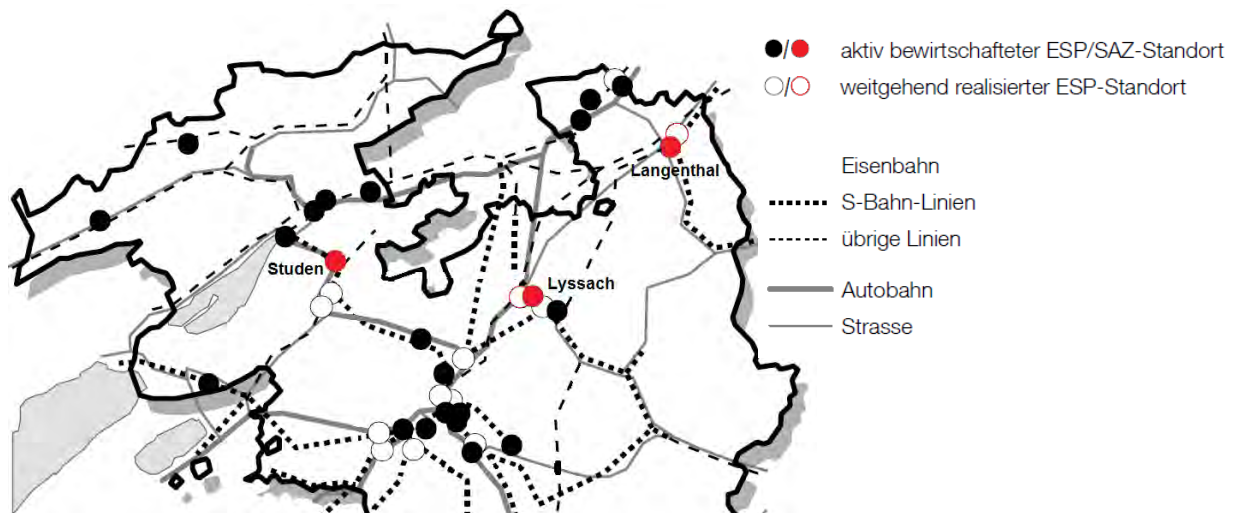


Abb. 3: Übersichtskarte der untersuchten Fallstudien.

(Quelle: Eigene Darstellung nach Massnahmenblatt C_04 des kantonalen Richtplans 2011)

In Kapitel 5 werden diese Beispiele ausführlich behandelt und analysiert. An dieser Stelle soll dennoch eine kurze Ausführung zu jedem Fall und die Begründung für dessen Wahl festgehalten werden:

Lyssach: Auf dem Gebiet der Gemeinde Lyssach befinden sich zwei relativ grosse, überkommunale Entwicklungsschwerpunkte. Zum einen der bereits umgesetzte ESP Aemme Center und zum anderen der ESP Schachen Buechmatt. Letzterer ist für die vorliegende Studie von besonderem Interesse, da dieser im Jahr 2011 sistiert wurde. Einer der aufgeführten Gründe für die Sistierung war, dass die Grundstücke weitgehend nicht verfügbar waren, da die Grundeigentümer kein Interesse an der Umsetzung des ESP hatten.

Langenthal: Die Stadt Langenthal verfügt ebenfalls über zwei ESP, welche gänzlich auf dem Gebiet der Gemeinde liegen. Dies ist zum einen der bereits umgesetzte ESP Steiachermatte und zum anderen der ESP Bahnhof, welcher sich noch in der Phase der Umsetzung befindet. Letzterer umfasst die Parzellen rund um den Bahnhof und weist die Besonderheit auf, dass das Gebiet bereits einmal Teil des ESP Programms war, jedoch aus Gründen, welche wiederum mit der Grundeigentümerschaft zusammenhängen, aus dem Programm entlassen wurde. Im Jahr 2007 beantragte die Stadt Langenthal eine Wiederaufnahme des ESP Bahnhof Langenthal ins Programm und seitdem läuft die Umsetzung des Projekts.

Studen: Die Gemeinde Studen ist Standort eines ESP, bei welchem die Hälfte der Fläche durch einen einzelnen Grundeigentümer besetzt ist. Vom Kanton her wollte man den ESP aus diesem Grund sistieren. Die Gemeinde selber ist im restlichen Gebiet sehr aktiv als Eigentümerin der verfügbaren unbebauten Flächen und hat sich gegen dieses Vorhaben vorerst erfolgreich zur Wehr gesetzt.

Die folgende Tabelle fasst die Eigenschaften der einzelnen Standorte und die Begründung derer Wahl als Fallstudie zusammen:

Tabelle 2: Übersicht der einzelnen Fallstudien

Lyssach		Langenthal		Studen
Aemme Center (bereits realisiert)	Schachen Buechmatt (aktiv)	Steiachermatte (bereits realisiert)	Bahnhof Langenthal (aktiv)	Studen (aktiv)
Bereits erfolgreich umgesetztes ESP auf dem Gemeindegebiet	Sistierung aufgrund der Eigentumsver- hältnisse	Bereits erfolgreich umgesetztes ESP auf dem Gemeindegebiet	Entlassung aus ESP Programm aufgrund der Eigentumsver- hältnisse, gefolgt von Wiederaufnahme der Planung	Gemeinde tritt als Landeigentü- merin auf
				Sistierung in Betracht gezogen aufgrund der Eigentumsver- hältnisse

4.3 Methoden

GIS-Analyse

Geographische Informationssysteme (GIS) bieten die Möglichkeit Informationen mit einer räumlichen Komponente zu verknüpfen und somit auch die Möglichkeit verschiedene, über ihre räumliche Lage verbundene Informationen miteinander in Beziehung zu setzen. Mit GIS besteht ebenfalls die Möglichkeit, bestimmte Informationen über einen gemeinsamen Linker mit bestehenden räumlichen Formen in Verbindung zu setzen. An eine bestimmte Form mit einer räumlichen Ausdehnung können also beliebig viele Informationen angehängt werden.

Wie einige andere Kantone auch, betreibt der Kanton Bern ein Geoportal, über welches eine Vielzahl von Geodaten bezogen werden können. So können räumlich verankerte Informationen aus dem Richtplan, aber auch eine kantonal aggregierte Nutzungsplanung oder Daten der kantonalen Vermessung, wie Parzellen und die räumliche Ausdehnung von Baurechten, bei dieser Stelle in Kartendiensten angeschaut oder heruntergeladen werden.

Durch entsprechende GIS Programme können diese räumlich verankerten Informationen miteinander verrechnet oder auf verschiedene Arten dargestellt werden. Zu beachten bei Analysen mit solchen Daten gilt es jeweils sowohl den Massstab und somit die Genauigkeit, mit welcher die räumlichen Informationen aufgenommen wurden, als auch das Datum der Aufnahme und das Konzept der Weiterführung. Daten, die im Massstab 1:50'000 aufgenommen wurden, eignen sich nicht für eine Analyse auf einer Ebene von 1:5000. Für manche Daten, wie beispielsweise solche aus dem Richtplan, besteht kein Anspruch auf eine zu hohe Genauigkeit, da es sich bei diesen Informationen um grobe räumliche Festlegungen handelt. Bei anderen wiederum, wie der Parzellierung, ist eine Genauigkeit auf wenige Meter und Zentimeter erforderlich. Häufig ist es zudem der Fall, dass Daten zwar vorhanden sind, jedoch nicht auf dem neusten Stand gehalten werden, da sich eine Weiterführung oft sehr aufwändig gestaltet. Bei der Verrechnung mit anderen Daten spielen diese zwei Faktoren der Darstellungsgenauigkeit und der Aktualität der Daten eine zentrale Rolle.

GIS Daten zu öffentlichen Politiken: Mit der im Jahr 2007 vom schweizerischen Bundesrat verabschiedeten E-Government Strategie wird nebst anderen Zielen auch ein schweizweiter,

einfacher und vernetzter Zugang zu sogenannten Geobasisdaten angestrebt. Dadurch sollen die Behörden ihrer Informationspflicht besser nachkommen können. Unter anderem gehören auch die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Beschränkungen, wie die Nutzungsplanung zu diesen Geobasisdaten.

Für die Analyse der gewählten Fallstudien werden aus dem Bereich der öffentlichen Politiken die für die jeweiligen ESP relevanten Informationen aus dem Richtplan sowie zur vorhandenen verkehrlichen Infrastruktur hinzugezogen. Der kantonal zusammengefasste Zonenplan sowie Überbauungsordnungen und Zonen mit Planungspflicht wurden mit den Perimetern der jeweiligen ESP verrechnet, so dass Aussagen zum Flächenanteil der einzelnen Nutzungszonen gemacht werden können.

GIS Daten zu Eigentum: Das eidgenössische Grundbuch beinhaltet die Rechte an Grundstücken wie Eigentum, Dienstbarkeiten, Grundlasten sowie Pfandrechte (Art. 958 ZGB). Geführt wird es kantonal, über verschiedene vom Kanton festgelegte Grundbuchkreise. Eine gesamtschweizerisch einheitliche Umsetzung auf Basis der amtlichen Vermessung ist jedoch seit der Einführung des ZGB im Jahre 1912 immer noch im Gange. Gewisse Informationen aus dem Grundbuch müssen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. So ist jede Person berechtigt eine Auskunft über die Bezeichnung eines Grundstückes, dessen Beschreibung, den Namen und die Identifikation des Eigentümers, die Eigentumsform sowie das Erwerbsdatum zu erhalten. Eine Auskunft darf jedoch nur auf das einzelne Grundstück bezogen gegeben werden.

Seit dem Jahr 2005 kann das Grundbuch auch elektronisch geführt werden. Auch der Kanton Bern verfügt mit dem „GRUDIS“ über ein elektronisches Grundstückdaten-Informationssystem. Dieses beinhaltet Daten der amtlichen Vermessung (z.B. Grundstückflächen, Pläne, Bodenbedeckung etc.), Grundbuchdaten (z.B. Eigentum, Dienstbarkeiten, Grundbuchmeldungen, hängige Geschäfte etc.) sowie Steuerdaten (z.B. amtliche Werte, Objekte etc.) und Personendaten (z.B. Adressen, Geburtsdaten etc.) (Internetseite der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, 2013). Dank den Geodaten der amtlichen Vermessung besteht die Möglichkeit, Informationen aus dem Grundbuch, wie beispielsweise die Eigentümerschaft über die Parzellennummer, an die geometrische Form der Parzelle im GIS anzuhängen. Somit kann beispielsweise im Falle der vorliegenden Studie eruiert werden, welche Akteure innerhalb eines ESP als Eigentümer von Grundstücken auftreten und Rechte zur baulichen Entwicklung eines Grundstückes (Baurechte) haben. Für die Analyse der gewählten Fallbeispiele wurden die jeweiligen Eigentümer von Parzellen und Baurechten in Kategorien eingeteilt und durch das Anhängen dieser Information an die Parzellen und Baurechte im GIS so die Eigentumsverhältnisse sichtbar gemacht. Die Einteilung der Kategorien wurde wie folgt vorgenommen:

Tabelle 3: Eigentümerkategorien

Kategorie A	öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)
Kategorie B	gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Korporationen, Bürgergemeinden)
Kategorie C	Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)
Kategorie D	private Grundstückbesitzer (natürliche Personen)

Durch diese Kategorisierung werden sowohl die Darstellung vereinfacht, als auch die Persönlichkeitsrechte und die Rechte des Datenschutzes gewahrt. Die Einteilung wurde auf Anfrage beim Amt für Geoinformation des Kantons Bern von einem Mitarbeiter, welcher für die Grundstückinformation zuständig ist, vorgenommen. Zu erwähnen gilt es hier, dass sich

Schwierigkeiten bei der Zuteilung zu einer Kategorie besonders bei Grundstücken im Miteigentum oder mit Stockwerkeigentum ergaben und auf Parzellen, wo eine gewerbliche Nutzung in Kombination mit Wohnnutzungen in Erscheinung tritt. Unternehmen, wie beispielsweise die SBB, die Post oder die RUAG, welche ursprünglich aus Staatsunternehmen hervorgegangen sind, wurden in die Kategorie der Wirtschaftsakteure eingeteilt.

Interviews

Um weitere Informationen zu den an der Umsetzung von ESP beteiligten Akteuren sowie deren Interessen und Strategien zu erhalten, wurden qualitative Leitfadeninterviews mit den zuständigen Personen von Kanton und Gemeinde geführt. Die interviewten Personen werden dabei als Experten und Vertreter dieser beiden Kollektivakteure aufgefasst. Da es sich bei der vorliegenden Arbeit lediglich um eine explorative Studie handelt, mussten die Anzahl der zu führenden Interviews aus zeitlichen und aus Ressourcengründen eingeschränkt werden.

In einem ersten Gespräch mit Selina Bleuel, der Projektleiterin der Koordinations- und Geschäftsstelle der ESP beim Kanton Bern, wurden zunächst Informationen zu Organisation, Aufbau und Ablauf des ESP Programms erfragt. Es handelte sich dabei also eher um eine Experteninterview. In einer zweiten Runde fand dann ein Interview nach Leitfaden statt, bei welchem Frau Bleuel als Vertreterin des Kantons, welcher innerhalb der Umsetzung des ESP Programms als Akteur beteiligt ist, befragt wurde. Beim Kanton wurde Selina Bleuel als Gesprächspartnerin gewählt, da sie die operative Leitung des gesamten Programms übernimmt und an der strategischen Leitung durch die AG-ESP beteiligt ist.

Bezüglich der drei ausgewählten Fallbeispiele wurden Interviews, ebenfalls nach Leitfaden, mit den jeweiligen zuständigen Vertretern der Gemeinden geführt. Dabei wurden die Fragen des Leitfadens den jeweiligen Fallbeispielen angepasst. Der Leitfaden für das jeweilige Interview beinhaltete demnach sowohl allgemeine Fragen, welche in allen Interviews gestellt wurden, als auch fall- und akteurspezifische Fragen. Da der Fokus dieser Arbeit auf den Interessen und Strategien der Gemeinden bei der Umsetzung eines ESP liegt, stellen diese die zentralen Akteure dar. Weitere Akteure, insbesondere auf der Ebene der Grundeigentümer, wurden nicht interviewt, da dies den Rahmen dieser Studie überschritten hätte. Jedoch wurden deren Interessen und Strategien aus Sicht der befragten Akteure und aus weiteren Recherchen zusammengetragen und für eine umfassende Darstellung der einzelnen Fallstudien umrissen.

Die Interviews dienten in erster Linie als Informationsquellen für die Zusammenstellung von Kontextinformationen der Fallstudien und dem Verständnis der Interessen und Strategien der einzelnen Akteure. Die befragten Einzelpersonen wurden als Vertreter der entsprechenden Behörde angesehen und deren Aussagen auf die Interessen und Strategien der Behörde, welche sie vertreten, übersetzt. Eine Schwierigkeit bei diesem Vorgehen ist es, dass die Auskunftspersonen verschiedene Funktionen innerhalb der Behörde tragen. So vertritt beispielsweise ein Gemeindepräsident die Gemeinde in einer anderen Art und Weise, als dies ein Beamter aus der Stadtverwaltung tut. Die Auskunftspersonen wurden jedoch so gewählt, dass das Interview mit der Person geführt wurde, welche innerhalb der Behörde mit der Aufgabe der Umsetzung des ESP betraut ist und je nach Grösse und Organisation der Gemeinde waren diese Leute in unterschiedlichen Positionen zu finden.

5. Fallstudien

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der durchgeführten Fallstudien präsentiert. Die vorgestellten Informationen sind auf dem Stand vom Frühjahr und Sommer 2013, als die entsprechenden Datenerhebungen durchgeführt wurden. Die Kapitel zu den einzelnen Fallstudien enthalten jeweils einen Abschnitt mit einem allgemeinen, historischen Fallbeschreibung und einem Beschreibung des Perimeters und der Infrastruktur in den betreffenden ESP Gebieten. Des Weiteren werden die Bestimmungen auf den Ebenen der raumwirksamen öffentlichen Politiken und des Eigentums erläutert sowie beteiligte Akteure und deren Interessen und Strategien vorgestellt. Es folgt eine Schlussfolgerung für jeden einzelnen Fall bezüglich der internen Kohärenz auf Ebene der Eigentumsrechte und der öffentlichen Politiken sowie bezüglich der externen Kohärenz zwischen diesen beiden Ebenen. Als Fallstudien behandelt werden die drei ESP Standortgemeinden Lyssach, Langenthal und Studen.

5.1 Gemeinde Lyssach: ESP Aemme Center und ESP Schachen Buechmatt

Auf dem Gebiet der Gemeinde Lyssach befinden sich zwei relativ grosse, überkommunale Entwicklungsschwerpunkte. Zum einen der bereits umgesetzte ESP Aemme Center und zum anderen der ESP Schachen Buechmatt. Letzterer ist für die vorliegende Studie von besonderem Interesse, da dieser im Jahr 2011 sistiert wurde. Einer der aufgeführten Gründe für die Sistierung war, dass die Grundstücke weitgehend nicht verfügbar waren, da die Grundeigentümer kein Interesse an der Umsetzung des ESP hatten. Der ESP Aemme Center mit der IKEA als wichtiger Akteur, ist bereits umgesetzt. Verkehrsprobleme und der anschliessende Ausbau der Verkehrsinfrastruktur mit der finanziellen Beteiligung der ansässigen Unternehmen sind in diesem Fall die Kernthemen. Die folgenden Kapitel zeigen, dass im ESP Aemme Center die Abstimmung zwischen einzelnen öffentlichen Politiken (insbesondere die Themen Wirtschaftsförderung, Verkehr und Umwelt) wie auch mit der privatrechtlichen Ebene in einem sehr dichten Netz von aufeinander Bezug nehmenden Planungsinstrumenten aller Ebenen bis hin zu privatrechtlichen Verträgen erfolgt. Im ESP Schachen Buechmatt hingegen müsste, um eine bessere Abstimmung auf der öffentlich-rechtlichen Ebene zu erreichen, viel Land eingezont werden. Dadurch, dass Landwirtschaftsland durch das bäuerliche Bodenrecht als Mittel einer öffentlichen Politik zum Schutz des Agrarlandes reguliert wird, ist auch die Abstimmung mit der privatrechtlichen Ebene erschwert, was Konflikte schürt.

5.1.1 Fallbeschreibung

Die Gemeinde Lyssach zählt 1432 Einwohner (Internetseite der Gemeinde Lyssach, 2013) und liegt am Übergang des Emmentals ins Mittelland zwischen dem regionalen Zentrum Burgdorf und der Ausfahrt Kirchberg der Autobahn A1. Der ländlich geprägte Dorfkern, welcher etwas abseits der Hauptachsen liegt, steht in starkem Kontrast zur Shoppingmeile welche sich seit der Eröffnung des Möbelhauses IKEA im Jahr 1996 entlang der Autobahn innerhalb eines alten Industriegebietes rasant entwickelt hat.

ESP Aemme Center

Bereits im Jahr 1995, noch während den Planungen zum Bau des Möbelhauses der IKEA, war dieses Gebiet vom Kanton zum Entlastungsschwerpunkt ernannt worden. Diese wurden anfänglich zusätzlich zu den ESP eingeführt, damit sich dort aus den zentraleren ESP-Standorten verdrängtes Gewerbe und Industrie an gut erschlossenen Lagen ausserhalb der Siedlungsgebiete wieder

ansiedeln konnte. Durch die Ansiedlung zahlreicher weiterer Fachmärkte entstanden jedoch an diesem Standort massive Verkehrsprobleme. Zwischen 1998 und 2000 wurde daher unter Einbezug der wichtigsten Grundeigentümer ein erster kommunaler Richtplan für das Gebiet erstellt, um die bestehenden Probleme bezüglich Verkehr und Umwelt anzugehen. 2002 folgte der neue Richtplan des Kantons, welcher neu auch die ESP beinhaltete, jedoch keine Entlastungsschwerpunkte mehr bezeichnete. Mit der darauffolgenden Überarbeitung des kommunalen Richtplans, wurde das Gebiet im Jahr 2004 als „ESP Aemme Center“ im ESP-Programm aufgenommen. Der Perimeter umfasst ein Gebiet mit einer Grösse von 22 ha, welches zu 2/3 auf Boden der Gemeinde Lyssach und 1/3 auf demjenigen der Gemeinde Rütligen-Alchenflüh liegt. Bereits im Jahr 2008 wurde der ESP dann wieder aus dem Programm entlassen, da der Koordinationsbedarf von kantonaler Seite nur noch als gering eingeschätzt wurde. Während dieser gesamten Zeit konnten die Arbeitsplätze im genannten Gebiet von anfänglich knapp 100 im Jahr 1994 auf über 900 Stellen⁶ gesteigert werden. (Dreyer, 2010: 49ff) Bis ins Jahr 2008 wurden zur Umsetzung dieses ESP insgesamt 119.06 Mio. CHF an Investitionen getätigt, davon 0.6 Mio. vom Kanton, 0.48 Mio. von Seiten der Gemeinden und 117.99 Mio. CHF durch Dritte, zu denen auch der Bund gehört (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 23).

ESP Schachen Buechmatt

Aufgrund einer Evaluation des Kantons Bern mit dem Ziel zur Festlegung weiterer geeigneter ESP-A Standorte, wurde die Gemeinde Lyssach im Jahr 2007 wiederum in Sondierungsgespräche für einen neuen ESP Schachen Buechmatt verwickelt. Zurzeit generieren die wenigen ansässigen Unternehmen aus den Branchen Motorfahrzeughandel, Reparatur und Grosshandel etwas mehr als 100 Arbeitsplätze (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2012: 58). Vorgesehen wäre in diesem Gebiet die Ansiedlung von ca. 2'500 neuen Arbeitsplätzen. (Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR, 2010: 5; 42) Es handelt sich hierbei um ein Gebiet mit einer Grösse von 86 ha, gelegen entlang der Hauptstrasse zwischen der Autobahnausfahrt A1 Kirchberg und der Stadt Burgdorf. Für den Kanton stellte diese Fläche die letzte grössere Entwicklungsmöglichkeit in der Region Emmental dar und wurde daher mit der höchsten Priorisierung als Standort von besonderem kantonalem Interesse ins ESP-Programm aufgenommen (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 17). Daraufhin wurde im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern ein überkommunaler Richtplan für das Gebiet erstellt, welcher die Gemeinden Lyssach, Rütligen-Alchenflüh, Burgdorf und Kirchberg betrifft. Aus dem anschliessenden Mitwirkungsverfahren ging hervor, dass die Hauptstandortgemeinde Lyssach erhebliche Vorbehalte gegenüber dem Vorhaben hatte, woraufhin der ESP Lyssach Schachen Buechmatt im Juli 2011 sistiert wurde (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, 2011).

⁶ Diese Zahlen beziehen sich auf die Gesamtzahl an Arbeitsnehmenden und nicht auf ein 100% Stellenäquivalent.

5.1.2 Beschrieb des Perimeters und der Verkehrsinfrastruktur

Abbildung 4 zeigt eine Übersicht der Perimeter der beiden ESP auf dem Gemeindegebiet von Lyssach und vermittelt durch eine Satellitenaufnahme einen Eindruck der innerhalb des Perimeters vorhandenen physischen Ressourcen. Abbildung 5 zeigt die Verkehrserschliessung für den motorisierten Individualverkehr (MIV) durch das Strassennetz sowie die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (ÖV) mittels der ÖV-Güteklassen⁷ und der Linien und Haltestellen des Bus und Bahnverkehrs auf. Es folgt nun der Beschrieb zu den Aussagen dieser beiden Abbildungen bezüglich der beiden ESP Aemme Center und Schachen Buechmatt.

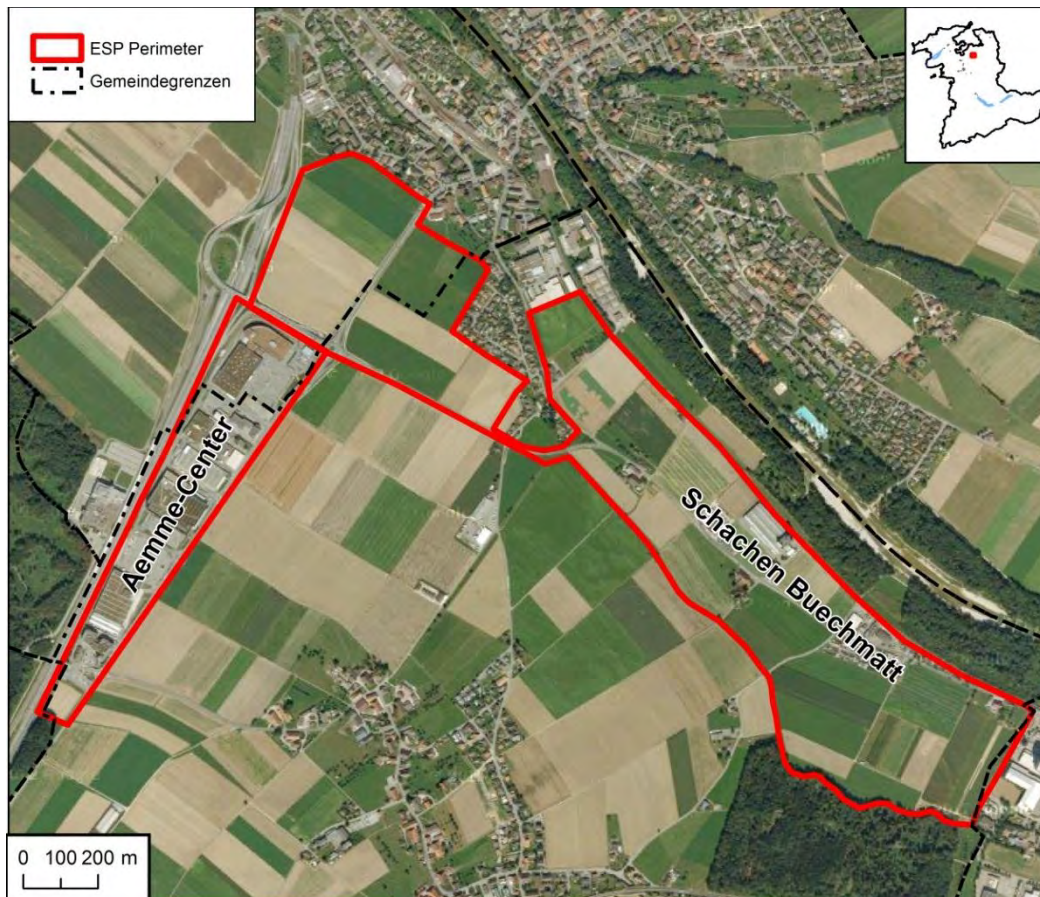


Abb. 4: Übersichtskarte Perimeter und Ressourcen. ESP Aemme Center und ESP Schachen Buechmatt.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern, Satellitenbild von Google Maps

⁷ Die ÖV-Güteklasse ist ein Indikator für die Erschliessung eines Gebiets mit dem öffentlichen Verkehr (ÖV), der auf Bundesebene zur Beurteilung der Agglomerationsprogramme eingeführt wurde. Diesem Indikator liegt eine relativ komplexe Berechnung zugrunde, welche im Wesentlichen auf der Art des Verkehrsmittels und dessen Kursintervall sowie der Distanz zur nächsten Haltestelle basiert. Daraus erfolgen Kategorien der Güteklasse A-D und keine Güteklasse. (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2011: 4) Im Richtplan des Kantons Bern wird im Massnahmenblatt B_10 die Berechnung der ÖV-Güteklasse für den Kanton Bern mit den Kategorien A-F sowie keine Güteklasse festgelegt. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011)

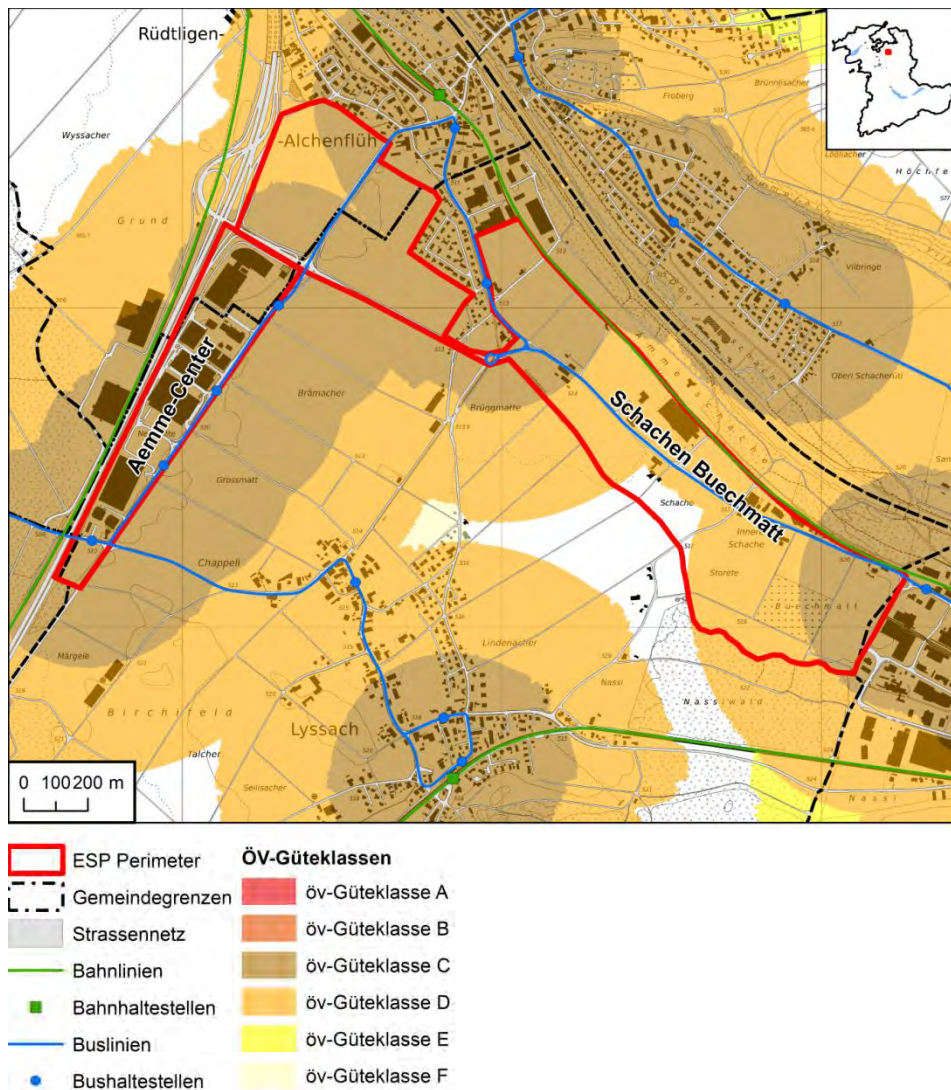


Abb. 5: Übersichtskarte Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr. ESP Aemme Center und ESP Schachen Buechmatt.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

ESP Aemme Center

Das Gebiet innerhalb des Perimeters des ESP Aemme Center ist komplett überbaut und die Oberfläche somit beinahe komplett versiegelt. Neben den Gebäuden der ansässigen Fachmärkte wird der restliche Teil des Gebiets von den dazugehörigen Parkplätzen in Anspruch genommen.

Die Erschliessung des Gebiets ist für den motorisierten Individualverkehr (MIV) durch die dem Gebiet entlang führende Bernstrasse und einen der Autobahn entlangführenden Rückbypass zur Autobahneinfahrt sowie die unmittelbare Nähe zum Anschluss an die Autobahn A1 hervorragend. Da das Gebiet bereits ganz überbaut ist, ist die infrastrukturelle Erschliessung vollständig vorhanden.

Wie die Abbildung 5 zeigt, ist der ESP Aemme Center mit der ÖV-Güteklasse C durch den öffentlichen Verkehr relativ gut erschlossen. Während der Öffnungszeiten der Geschäfte verkehren die Busse im Viertelstundentakt ab und nach Burgdorf (Dreyer, 2010: 43).

ESP Schachen Buechmatt

Im Perimeter des ESP Schachen Buechmatt sind bisher nur vereinzelt Flächen bebaut und versiegelt. Die restlichen Flächen werden landwirtschaftlich genutzt und sind als Fruchtfolgeflächen (vgl. Kapitel 5.1.3 kantonale Planung) im Richtplan des Kantons Bern als besonders wertvolle Landwirtschaftsflächen festgehalten.

Die Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr ist in diesem Gebiet durch die Nähe zum Autobahnanschluss Kirchberg ebenfalls hervorragend. Innerhalb wird das Gebiet über die Hauptachsen, welche von der Autobahn Richtung Burgdorf und Richtung Kirchberg führen, erschlossen. Eine Feinerschliessung fehlt jedoch und das Gebiet müsste für eine Bebauung erschliessungstechnisch entsprechend aufbereitet werden.

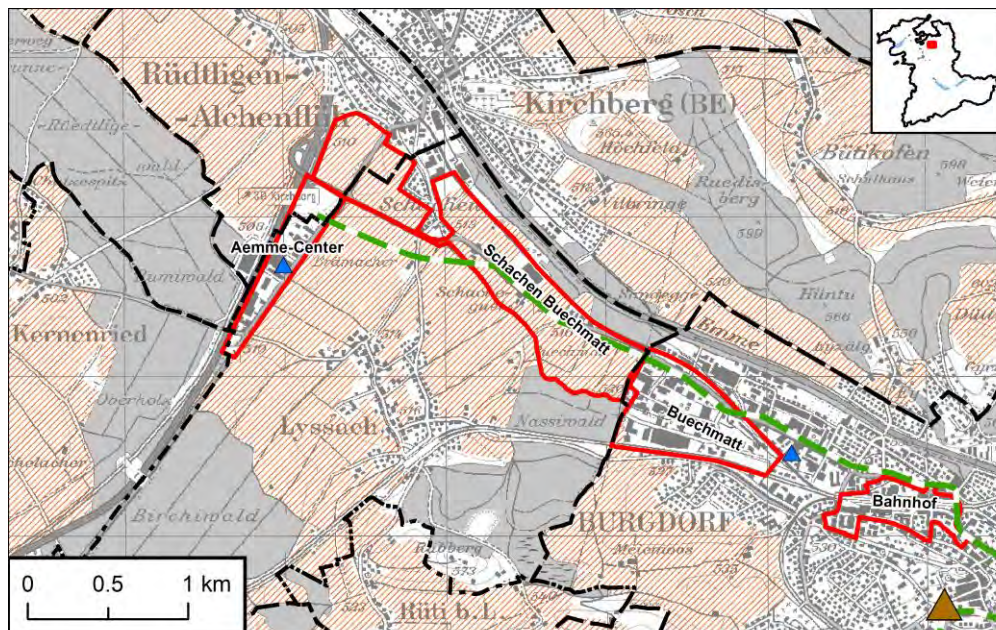
Der ESP Schachen Buechmatt liegt teils teils in den ÖV-Güteklassen C und D. Der nördliche Teil des Gebiets liegt noch im Einzugsgebiet der Bahnhaltestation in Kirchberg-Alchenflüh. Von dort aus verkehren die S44 zwischen Wiler und Burgdorf sowie der Regio zwischen Solothurn und Thun jeweils stündlich. Zudem verläuft die Busstrecke von Burgdorf nach Rüdtilgen-Alchenflüh und zur Shoppingmeile durch das Gebiet. Ein Ausbau der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und somit eine Verbesserung der Güteklasse für das Gebiet wäre für eine bauliche Entwicklung des Gebiets also nötig, jedoch durchaus mit geringem Zusatzaufwand und wenigen Mitteln erreichbar.

5.1.3 Raumwirksame öffentliche Politik und Eigentum

In den folgenden Abschnitten werden im Bereich der raumwirksamen öffentlichen Politiken die Bestimmungen der auf den Ebenen Kanton und Gemeinde vorhandenen nominalen Pläne sowie des regional angelegten Agglomerationsprogramms in Bezug auf die untersuchten ESP Gebiete erläutert. Für den Bereich des Eigentumsrechts folgt die Darstellung und Erläuterung der Eigentumsverhältnisse innerhalb der ESP Perimeter.

Kantonale Planung: Richtplan

Der kantonale Richtplan dient als Instrument zur Koordination verschiedener raumrelevanter Politikbereiche und zur Steuerung der räumlichen Entwicklung. Die folgende Abbildung zeigt die für die Untersuchung der ESP-Standorte relevanten Inhalte des kantonalen Richtplans aus den Bereichen Siedlung, Verkehr und Wirtschaft.



ESP Perimeter

Gemeindegrenzen

Kantonales Fahrleistungsmodell gemäss Massnahmenblatt B_01

▲ Fahrleistungsmodell: Lyssach/Rüttligen-Alchenflüh Aemme Center (5000 Fahrten); Burgdorf MEGA-Center (1450 Fahrten)

Zentralitätsstruktur gemäss Massnahmenblatt C_01

▲ Burgdorf: Regionales Zentrum von kantonaler Bedeutung

Neubau / Ergänzungen Strassennetz gemäss Massnahmenblatt B_07

— Anschluss Emmental (Huttwil - Lützelflüh - Burgdorf - A1 Anschluss Kirchberg): Aufnahme ins Ergänzungsnetz beantragt

Fruchtfolgeflächen gemäss Massnahmenblatt A_06

Fruchtfolgeflächen

Abb. 6: Übersichtskarte Kantonalen Richtplan Siedlung, Verkehr und Wirtschaft. ESP Aemme Center und ESP Schachen Buechmatt

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

Kantonale Entwicklungsschwerpunkte: Der ESP Aemme Center ist im Richtplan des Kantons Bern als weitgehend realisierter ESP-A (Entwicklungsschwerpunkt Arbeiten) festgesetzt⁸. Der ESP-A/SAZ (Entwicklungsschwerpunkt Arbeiten/strategische Arbeitszone) Lyssach Schachen Buechmatt ist unter den aktiv bewirtschafteten Standorten als Zwischenergebnis⁸ festgehalten. Verkehrsintensive Vorhaben im Bereich Freizeit und Einkaufen werden für dieses Gebiet ausgeschlossen. In unmittelbarer Nähe der beiden ESP in Lyssach, liegen auf dem Gemeindegebiet der Stadt Burgdorf der ESP Buechmatt, welcher bereits umgesetzt wurde und der noch aktiv vom Kanton bewirtschaftete ESP Bahnhof. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Massnahme C_04)

⁸ Die Richtplanung kennt gemäss Artikel 5, Absatz 2 der Raumplanungsverordnung des Bundes (SR 700.1) drei Stufen der Verbindlichkeit von Vorhaben, welche den Stand der Koordination bezeichnen. Diese drei Stufen umfassen:

- 1) Vororientierung: raumwirksame Tätigkeiten, welche sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können.
- 2) Zwischenergebnis: raumwirksame Tätigkeiten, die noch nicht aufeinander abgestimmt sind, für die jedoch bereits bestimmt wurde, was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann.
- 3) Festsetzung: raumwirksame Tätigkeiten, die bereits aufeinander abgestimmt sind.

Durch den Status als ESP können für diese Gebiete kantonale Gelder gesprochen werden. Beim als weitgehend realisiert geltenden ESP Aemme Center, werden jedoch nur noch bereits vereinbarte Leistungen erbracht. Eine Reaktivierung des ESP unter gegebenen Umständen bleibt offen. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 17) Die Gemeinden sind durch den ESP Status des Gebiets dazu angehalten das Land in den bestimmten Perimetern planerisch so vorzubereiten, dass sich neue Betriebe möglichst rasch ansiedeln können. Mit der Bezeichnung als ESP-A (Entwicklungsschwerpunkt Arbeiten) liegt der angestrebte Nutzungsschwerpunkt für das Gebiet im ESP Aemme Center auf der industriellen/gewerblichen Produktion oder bei auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtete Nutzungen. Bedingung für die Verkehrserschliessung ist hier die Nähe zu einem bestehenden Autobahnanschluss und eine Erschliessungsmöglichkeit für den öffentlichen Verkehr. Dasselbe gilt für den ESP Schachen Buechmatt. Der direkt an der Autobahn liegende Teil dieses ESP ist zusätzlich als SAZ (Strategische Arbeitszone) ausgewiesen. Somit liegt der Nutzungsschwerpunkt bei Grossprojekten oder Businessparks. Bedingung für die Verkehrserschliessung ist hier wie bei den ESP-A die Nähe zu einem bestehenden Autobahnanschluss und eine Erschliessungsmöglichkeit für den öffentlichen Verkehr. Im Unterschied zum ESP-A verfügen SAZ über grössere unüberbaute Flächen, erfordern ein koordiniertes Planungsverfahren und diese Gebiete sind für Grossprojekte mit geringer Etappierbarkeit reserviert. (Vgl. Kapitel 3)

Zentralitätsstruktur: Zur Unterstützung der einzelnen Kantonsteile verfolgt der Kanton Bern eine im Richtplan festgelegte Zentralitätsstruktur. Dieses Konzept ersetzt die zuvor vertretene „dezentrale Konzentration“ und ist darauf ausgerichtet in den bestimmten Zentren die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Nach dieser Struktur werden auch die kantonalen Mittel gezielter eingesetzt. Regionale Zentren sollen in ihren zentralen Funktionen gestärkt werden, damit eine dezentrale Siedlungsstruktur erhalten werden kann (Internetseite der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) des Kantons Bern, 2013a). Ein weiterer, für die beiden betrachteten ESP relevanter Richtplaninhalt ist daher der Vermerk der Nachbargemeinde Burgdorf als regionales Zentrum von kantonalen Bedeutung. Dies bedeutet, dass die Attraktivität der Stadt mit kantonalen Mitteln gefördert werden soll, da diese aus Sicht des Kantons ein grosses Wachstumspotential aufweist und im Standortwettbewerb bestehen kann. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C1; Massnahme C_01)

Neue Nationalstrassen: Der Autobahnzubringer Emmental (Huttwil - Lützelflüh - Burgdorf - A1 Anschluss Kirchberg) ist im Richtplan des Kantons unter den Ergänzungen im nationalen Strassennetz bereits als Zwischenergebnis festgehalten. Der Kanton hat demnach sein Interesse an der entsprechenden Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes gegenüber dem Bund zu vertreten. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Massnahme B_07)

Kantonales Fahrleistungsmodell: Das Berner Fahrleistungsmodell ist eine Massnahme des Kantons, welche sowohl im 2001 erschienenen Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000 / 2015, als auch seit dem Jahr 2002 im kantonalen Richtplan verankert ist. Ein Anliegen dieses Modells ist es, die Ziele der Raumplanung, wie die konzentrierte Siedlungsentwicklung in Zentren und entlang von Verkehrsachsen, mit den Ansprüchen der Luftreinhaltung zu koordinieren (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 24). Der Massnahmenplan zur Luftreinhaltung des Kantons Bern basiert auf der Luftreinhalteverordnung der Bundes von 1985 (SR 814.318.142.1), welche wiederum aus dem Bundesgesetz über den Umweltschutz von 1983 (SR 814.01) hervorgeht. Über die Verordnung werden die Kantone verpflichtet ihren Schadstoffausstoss

zu begrenzen und dafür Sanierungskonzepte für Gebiete mit übermässiger Luftbelastung auszuarbeiten. (Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern. beco, 2010) Die Umsetzung dieses Vorhabens erfolgt im Kanton Bern über besagtes Fahrleistungsmodell, welches sich sowohl auf Rechtsgrundlagen und Instrumente der Luftreinhaltung, als auch der Raumplanung stützt. Der Massnahmenplan zur Luftreinhaltung regelt die umweltrechtlich massgebenden Emissionen von verkehrsintensiven Vorhaben neu nicht mehr über die Einschränkung der Parkplatzzahl, sondern über die Begrenzung der verursachten Fahrleistungen. Insgesamt definiert es den Handlungsspielraum des zulässigen Wachstums des Personenwagenverkehrs im Kanton Bern als Kontingent von maximal zulässigen zusätzlichen Fahrten bis ins Jahr 2015. Demnach soll das Wachstum der kantonsweiten Fahrleistungen (Personenwagenkilometer pro Jahr) bis 2015 auf eine Zunahme von 8% beschränkt werden, was 1,3 Mio PW-km pro Tag entspricht.

Der Richtplan nimmt ergänzend dazu die konkrete räumliche Verteilung der Fahrleistungskredite aus dem zugelassenen Wachstum vor, wobei insbesondere auch die wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte berücksichtigt werden. Gemäss Richtplan verteilt sich das vorgesehene Wachstum zu 4.5% (725'000 PW-km/d) auf eine Grundentwicklung der Gemeinden und weitere 3.5% (575'000 PW-km/d) des Wachstums fallen auf verkehrsintensive Vorhaben⁹. Letztere sind wiederum vornehmlich in kantonalen Entwicklungsschwerpunkten, welche im Richtplan festgesetzt sind, oder in Agglomerationszentren anzusiedeln. Aus Praktikabilitätsgründen werden die aus dem Kontingent zugeteilten Fahrleistungen aufgrund der durchschnittlichen Fahrtenlänge zu einem bestimmten Standort die zulässigen Fahrten pro Tag (DTV) errechnet. Bei Neubauten von verkehrsintensiven Vorhaben sowie bei wesentlichen Änderungen an bestehenden Anlagen, die eine zusätzliche Fahrtenzahl von 2000 überschreiten, werden Kontingente vergeben. Die Einhaltung dieser Kontingente ist durch ein Controlling zu überwachen. Wird das zugesprochene Kontingent um mehr als 10% überschritten, muss der Betreiber geeignete Massnahmen (beispielsweise die Erhebung von Parkierungsgebühren, eine verbesserte Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr oder eine Anpassung des Angebots) ergreifen, um die Fahrtenzahl zu verringern. (Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR, 2005)

Für den ESP Aemme-Center in Lyssach wurde die Zuteilung der Fahrleistungskontingente mit der Überarbeitung des kommunalen Richtplans im Jahr 2004 neu vorgenommen. Nach mehreren Verkehrszählungen legte man den Ist-Zustand der Fahrten im Gebiet auf durchschnittlich 10'772 Fahrten pro Tag fest. Hinzu kommt das durch das Fahrleistungsmodell zugesprochene Kontingent von 5'000 Fahrten, welche der Entwicklung des Gebietes Grenzen setzen. Die insgesamt 15'772 Fahrten, welche sich in der Summe ergeben, wurden dann unter den ansässigen Unternehmen aufgeteilt. Allein die Ikea erhielt dabei ein Kontingent von 9'376 Fahrten pro Tag. (Dreyer, 2010: 73f)

Da verkehrsintensive Vorhaben im ESP Schachen Buechmatt durch den Richtplan ausgeschlossen wurden, unterliegt dieser nicht dem Fahrleistungsmodell.

Fruchtfolgeflächen: Als Fruchtfolgefläche wird der als agronomisch besonders wertvoll betrachtete Anteil des ackerfähigen Kulturlandes in der Schweiz bezeichnet. Das System der Fruchtfolgeflächen beruht aus dem Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes, welcher einen Mindestumfang derselben für die Schweiz sowie die Aufteilung unter den Kantonen festhält. Dieser Mindestumfang wird

⁹ Der Massnahmenplan zur Luftreinhaltung setzt eine kantonal geltende Definition verkehrsintensiver Vorhaben fest als Vorhaben mit Verkehrsaufkommen von durchschnittlich mehr als 2'000 Fahrten pro Tag (DTV). Dazu gehören auch bestimmte ESP Gebiete, weswegen diese im Richtplan bei der Verteilung der Kontingente berücksichtigt werden.

festgelegt, damit „in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann“ (Art. 2 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung des Bundes (SR 700.1).

Die Bestimmungen für die kantonalen Fruchtfolgeflächen erfolgen über den Richtplan des Kantons Bern im Bereich Siedlung im Massnahmenblatt A_06. Unter Vorbehalt bestimmter Kriterien, zu denen auch das übergeordnete Interesse oder die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gehören, sind als Fruchtfolgeflächen bezeichnete Landwirtschaftsflächen prinzipiell „bei allen raumwirksamen Vorhaben zu schonen“ (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011).

Regionale Planung: Agglomerationsprogramm Burgdorf

Die Agglomerationsprogramme des Bundes dienen dazu, die Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen zu koordinieren. Die Programme, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam beim Bund eingereicht werden müssen, umfassen Massnahmen zur Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und zur verkehrlichen Infrastruktur. Diese werden vom Bund dann nach sogenannten Wirkungskriterien beurteilt und auf dieser Grundlage werden dann die Beiträge des Bundes gesprochen. (Internetseite Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), 2013)

Die Gemeinde Lyssach ist am Agglomerationsprogramm Burgdorf beteiligt. Die ESP Standorte werden dabei in der Analyse des Ist-Zustandes mit einbezogen. Im Juni 2012 wurde bereits das Agglomerationsprogramm der zweiten Generation beim Bund eingereicht, dieses befindet sich jedoch noch nicht in der Phase der Umsetzung, da dazu noch kein Prüfungsbericht des Bundes vorliegt. Dennoch soll an dieser Stelle kurz auf die für die Fallstudie relevanten Inhalte des neuen Agglomerationsprogramms eingegangen werden. Darin festgehalten sind die Gebiete Buechmatt in Lyssach und Underbode in Rütliglen-Alchenflüh als Vorranggebiete für Arbeit. Diese Gebiete liegen innerhalb des Perimeters des sistierten ESP Schachen Buechmatt. Zudem sind die Erstellung des Autobahnzubringers Emmental und die Sanierung der bestehenden Kantonsstrasse im Gebiet Schachen Buechmatt als Massnahmen mit hoher Priorität festgehalten, mit der Begründung, dass dadurch die Umsetzung des ESP Schachen Buechmatt ermöglicht wird. (Projektorganisation Agglomerationsprogramm Burgdorf, 2012)

Kommunale Planung: Richtplan

ESP Aemme Center

Für das Gebiet im ESP Aemme Center besteht seit dem Jahr 2000 ein kommunaler Richtplan. Im Jahr 2004 wurde dieser mit der Aufnahme des Gebiets ins ESP Programm letztmals überarbeitet. Die wesentlichen Neuerungen im kommunalen Richtplan betreffen die Übernahme von Infrastrukturkosten durch die ansässigen Unternehmen sowie die Verteilung der Fahrtenkontingente. Der kommunale Richtplan setzt fest, dass das vom Kanton zugesprochenen Fahrtenkontingent von 5000 zusätzlichen Fahrten pro Tag von den Gemeinden Lyssach und Rütliglen-Alchenflüh mittels einer Überbauungsordnung oder auf vertraglicher Basis unter den ansässigen Unternehmen aufgeteilt werden. Innerhalb des ESP sind diese Kontingente über Dienstbarkeitsverträge handelbar, jedoch ohne grössere Einschränkungen nur innerhalb der Gemeindegrenzen. Bezüglich des Anschlusses an das übergeordnete Strassennetz sieht der kommunale Richtplan eine Verlegung der Kantonsstrasse (Bernstrasse) vor. Zudem wird die Erstellung eines Bypasses, der direkt von der Autobahnausfahrt in den ESP führt kombiniert mit einem Rückbypass vorgegeben, wodurch der bestehende Kreisel an der Autobahnausfahrt Kirchberg entlastet werden soll. Die Kosten für die Verlegung der Kantonsstrasse haben die interessierten Grundeigentümer und Investoren selber zu tragen. Die Beteiligung erfolgt anhand der zuvor zugeteilten Fahrtenkontingente über einen Vertrag

mit dem Tiefbauamt des Kantons Bern. Auch die Kosten für die interne Erschliessung müssen die Eigentümer selbst tragen und sie haben sich gegenseitig die nötigen Durchfahrtsrechte einzuräumen. Hinsichtlich der Nutzung des Gebiets strebt der Richtplan ein breites Spektrum von Industrie, Gewerbe, Dienstleistung, Verkauf und Freizeit an, wobei jedoch aufgrund der Nachfrage Einkauf und Freizeit im Zentrum steht. Limitierender Faktor ist die Kapazität des Verkehrsnetzes sowie die daraus entstehenden Umweltbelastungen und somit die zugeteilten Fahrtenkontingente aus dem Fahrleistungsmodell. (Controllinggruppe ESP Aemme Center, 2004)

ESP Schachen Buechmatt

Für den ESP Schachen Buechmatt existiert lediglich der Entwurf eines überkommunalen Richtplans aus dem Jahr 2011, da der ESP nach dem Mitwirkungsverfahren zu diesem Richtplan sistiert worden war. In diesem Richtplan werden Baufelder und darin vorgesehene Bautypologien sowie Nutzungen definiert, vorgesehene Freiräume und Grünflächen festgelegt, Massnahmen bezüglich Verkehr und Erschliessung bezeichnet sowie Grundsätze zur Finanzierung der Umsetzung dargelegt. Der Richtplan sieht, wo möglich, eine Etappierung der Umsetzung vor.

Innerhalb des Perimeters sollten demnach weitere verkehrsintensive Nutzungen prinzipiell ausgeschlossen werden. Einzig auf dem Gebietsteil, welcher direkt bei der Autobahnausfahrt liegt und als strategische Arbeitszone (SAZ) bezeichnet wurde, sollten Grossprojekte ermöglicht werden. Für die restliche Nutzung wären vorwiegend Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen (mit der Möglichkeit einer Hotelnutzung) vorgesehen gewesen. Die neuen Bauten sollten der benachbarten Wohnnutzung gegenüber verträglich gestaltet werden. Die vorgesehenen Freiräume sollten zum Teil weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden können. Eine wichtige Funktion dieser Freiräume wäre es eine identitätsschaffende „Ankunftssituation“ für die Region zu schaffen. Der Verkehr ist ein zentrales Thema für die Region. Der Richtplan würde die Erstellung diverser weiterer Kreisel vorsehen und bezieht auch eine potentielle Linienführung des neuen Autobahnzubringers Emmental in die Verkehrsplanung mit ein. Verschieden Mobilitätsbedürfnisse von motorisiertem Individualverkehr, öffentlichen Verkehr und Langsamverkehr (Fahrradverkehr und Fussgänger) sollten zudem aufeinander abgestimmt werden. Aufgrund des erwarteten Mehrverkehrs müsste die Kapazität des Kreisels am Autobahnanschluss weiter ausgebaut werden. Dazu wurde eine Machbarkeitsstudie erstellt, die genaue Ausführung müsste jedoch noch festgelegt werden. Bezüglich der Finanzierung wird im Erläuterungsbericht zum Richtplan der Schluss gezogen, dass der volks- und betriebswirtschaftliche Nutzen die infrastrukturellen Kosten um ein zehnfaches übersteigen würde. (Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR, 2010)

Kommunale Planung: Ortsplanung

In Abbildung 7 sind eine aggregierte Version der kommunalen Zonenplanung für die Bauzone sowie die Perimeter von Überbauungsordnungen oder Zonen mit Planungspflicht dargestellt. Die Tabellen 3 und 5 behandeln die jeweiligen Anteile der einzelnen Zonentypen an der gesamten Fläche des ESP für den ESP Aemme Center und den ESP Schachen Buechmatt und die Tabelle 4 die jeweiligen Flächenanteile von Überbauungsordnungen und Zonen mit Planungspflicht für den ESP Aemme Center.

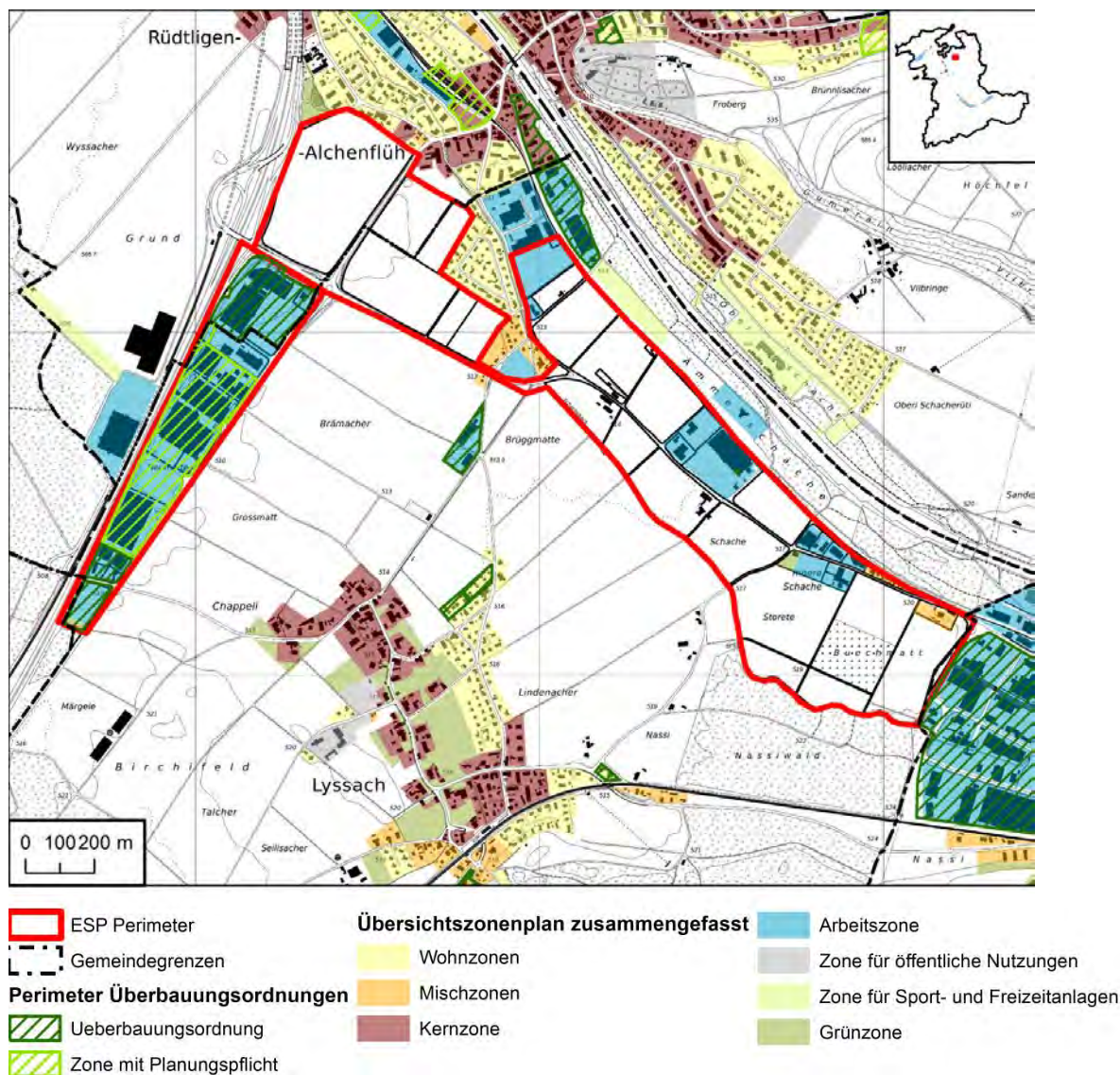


Abb. 7.: Zonenplan und Überbauungsordnungen. ESP Aemme Center und ESP Schachen Buechmatt.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

ESP Aemme Center

Der ESP Aemme Center liegt im Zonenplan mit Ausnahme eines Grünstreifens komplett in der Arbeitszone. Kantonsstrassen gehören nicht der kommunalen Bauzone an. Achtzig Prozent Areal sind entweder durch eine Überbauungsordnung überlagert, oder liegen in einer Zone mit Planungspflicht. Durch eine Überbauungsordnung können weiterführende Regelungen gemäss Vorgabe des kommunalen Richtplans in eigentümergebundener Form umgesetzt werden. Die Zone mit Planungspflicht verlangt die Erstellung einer Überbauungsordnung für die Umsetzung von Bauprojekten.

Tabelle 3: Einteilung Zonenplan im ESP Aemme Center

Zone	Fläche in ha	%
Arbeitszone	18.69	84.7%
Grünzone	0.17	0.8%
nicht Bauzone	3.20	14.5%
ESP gesamt	22.06	100%

Tabelle 4: Überbauungsordnungen und Zonen mit Planungspflicht im ESP Aemme Center

Zone	Fläche in ha	%
Überbauungsordnung	6.96	31.5%
Zone mit Planungspflicht	10.38	47.1%
nicht unter Überbauungsordnung	4.72	21.4%
ESP gesamt	22.06	100%

ESP Schachen Buechmatt

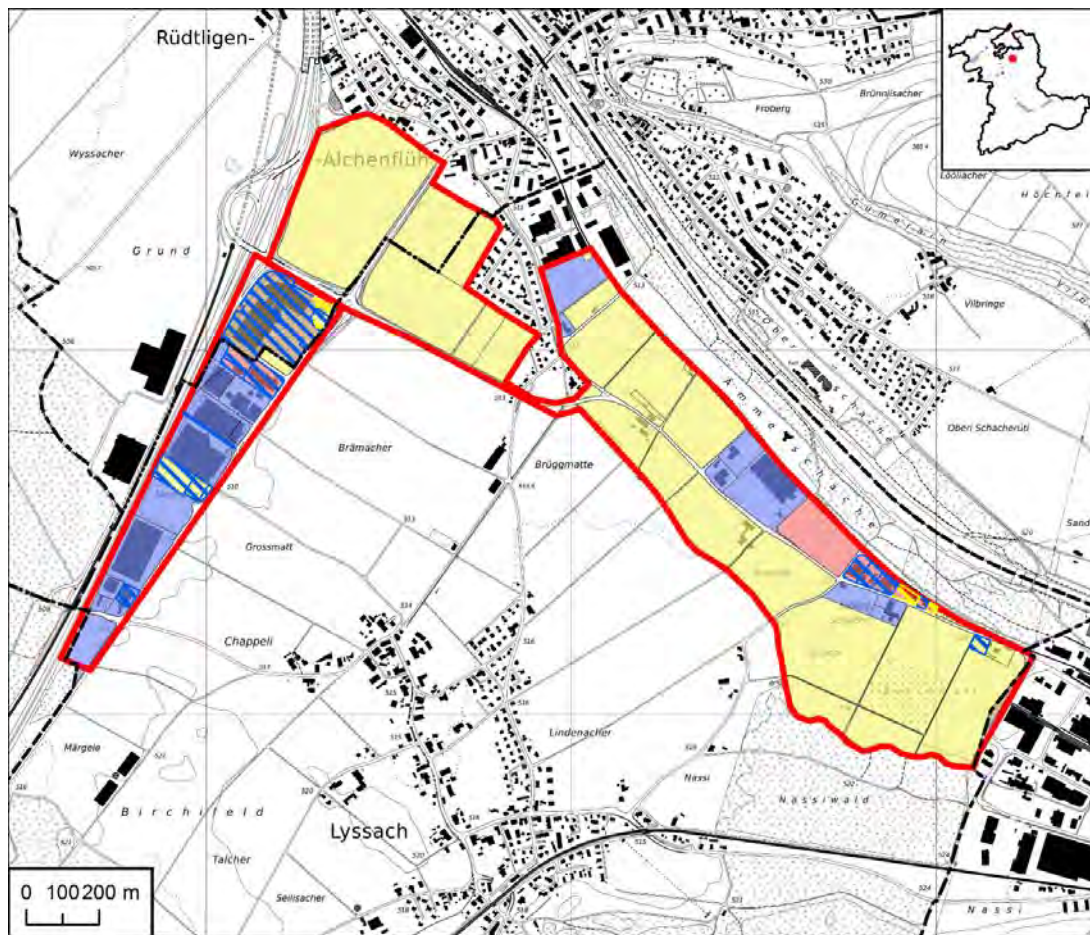
Im ESP Schachen Buechmatt sind nur einzelne, zerstückelte Teile des Gebiets eingezontes Bauland. Davon ist der grösste Anteil (10% des gesamten Perimeters) der Arbeitszone zugeteilt. Einige Parzellen entlang der Hauptstrasse Eingangs Burgdorf sind der zweigeschossigen Mischzone zugeteilt und ein kleiner Abschnitt ist als Grünzone vermerkt. Ein Grossteil des Perimeters (beinahe 90%) umfasst nicht eingezontes Landwirtschaftsland. Überbauungsordnungen oder Zonen mit Planungspflicht sind auf diesem Gebiet keine vorhanden.

Tabelle 5: Einteilung Zonenplan im ESP Schachen Buechmatt

Zone	Fläche in ha	%
Arbeitszone	7.89	9.1%
Grünzone	0.22	0.3%
Mischzone (2 Stockwerke)	0.83	1.0%
nicht Bauzone	77.46	89.7%
ESP gesamt	86.39	100%

Eigentum

In Abbildung 8 werden die Eigentumsverhältnisse für Parzellen und Baurechte innerhalb der ESP Perimeter nach vier verschiedenen Eigentümerkategorien dargestellt. Die Tabellen 6 und 8 zeigen die Anteile der jeweiligen Eigentümerkategorie nach Anzahl und Fläche der Parzellen für die beiden ESP Aemme Center und Schachen Buechmatt, die Tabellen 7 und 9 zeigen die Anteile der jeweiligen Eigentümerkategorie nach Anzahl und Fläche der Baurechte für die beiden ESP Aemme Center und Schachen Buechmatt auf.



 ESP Perimeter

 Gemeindegrenzen

Eigentumsverhältnisse Parzellen

 A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)

 B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Genossenschaften, Bürgergemeinden)

 C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)

 D: private Grundstückbesitzer

Eigentumsverhältnisse Baurechte

 A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)

 B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Genossenschaften, Bürgergemeinden)

 C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)

 D: private Grundstückbesitzer

Abb. 8: Kategorisierte Eigentumsverhältnisse von Parzellen und Baurechten. ESP Aemme Center und ESP Schachen Buechmatt.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

ESP Aemme Center

Ein Grossteil der Parzellen (67% nach Anzahl, was 61% der Fläche ausmacht) innerhalb des Perimeters des ESP Aemme Center befindet sich in Besitz von Wirtschaftsakteuren. Hauptsächlich ansässige Firmen, aber auch eine Bau- und Immobilienfirma, wie auch ein Bankenfond sind vertreten. Lediglich fünf Parzellen (8% der Fläche) befinden sich in Privatbesitz, diese sind aber wiederum grösstenteils mit Baurechten in der Hand von Unternehmen belegt. Eine weitere Parzelle (6% der Gesamtfläche), die ebenfalls mit Baurechten von Unternehmen belegt ist, ist in Besitz eines gemeinnützigen Eigentümers, der Flurgenossenschaft Lyssach. Der Grossteil des Landes auf dem

Gemeindegebiet von Rüdligen-Alchenflüh bildet eine weitere Ausnahme. Eine grosse Parzelle (24% der Gesamtfläche) befindet sich in Form von Miteigentum zu 77% in Besitz der öffentlichen Hand, namentlich der Einwohnergemeinde Rüdligen-Alchenflüh (65%) und dem Kanton Bern (12%). Das Restliche Miteigentum ist in Besitz der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Auch diese Parzelle ist durch Baurechte von ansässigen Unternehmen belegt. Die nordöstlichste Ecke des Perimeters, welche in Eigentum einer Privatperson ist, weist ein komplexes Gefüge von Baurechten im Besitz von einer weiteren Privatperson und einer Firma auf.

Tabelle 6: Kategorisierung der Grundstückeigentümer im ESP Aemme Center

Eigentümerkategorie	Anzahl	Anzahl %	Fläche ha	Fläche ha %
A*	1	4.8%	4.45	24.3%
B*	1	4.8%	1.08	5.9%
C*	14	66.7%	11.25	61.4%
D*	5	23.8%	1.55	8.4%
Parzellen ¹⁰ ESP gesamt	21	100%	18.32	100%

Tabelle 7: Kategorisierung der Baurechtsnehmer im ESP Aemme Center

Eigentümerkategorie	Anzahl	Anzahl %	Fläche ha	Fläche ha %
A*	0	0.0%	0.00	0.0%
B*	0	0.0%	0.00	0.0%
C*	11	73.3%	6.93	94.0%
D*	4	26.7%	0.44	6.0%
Baurechte ESP gesamt	15	100%	7.37	100%

*A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)

*B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Korporationen, Bürgergemeinden)

*C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)

*D: private Grundstückbesitzer (natürliche Personen)

ESP Schachen Buechmatt

Im Perimeter des ESP Schachen Buechmatt zeichnet sich in der Eigentümerstruktur das Muster des Zonenplans ab. Das landwirtschaftliche Land ausserhalb der Bauzone ist fast ausschliesslich im Besitz verschiedener Privatpersonen. Insgesamt verteilt sich das Land auf sieben Verschiedene Eigentümer, von welchen jedoch lediglich zwei Eigentümer im Besitz von Land mit einer Grösse von mehr als 15 ha sind. Insgesamt sind mit 29 Parzellen (64% nach Anzahl) 86% des Landes im Perimeter in Besitz von Privaten. Einzig eine landwirtschaftlich genutzte Parzelle am Übergang zwischen zwei zentralen Blöcken des gegenwärtigen Baugebietes, ist in Besitz der Burgergemeinde Lyssach. Diese besitzt auch einige der östlich davon gelegenen Parzellen im Bauland, welche in der Arbeitszone liegen und mit Baurechten von Firmen und einer Privatperson belegt sind, sowie zwei weitere angrenzende Parzellen in der Mischzone, welche ebenfalls mit dem Baurecht jeweils einer Firma und einer Privatperson belegt sind. Die Burgergemeinde Lyssach besitzt mit 7 Parzellen knapp 5% der Fläche des gesamten Perimeters. Die weiteren Parzellen in der angrenzenden Mischzone, sind in Besitz privater einfacher Gesellschaften und Erbgemeinschaften. Die letzte Parzelle der Mischzone, südlich der Hauptstrasse, ist in Besitz einer Privatperson und Teilweise mit dem Baurecht einer Firma belegt. Das restliche Baugebiet, welches der Arbeitszone zugeteilt ist, befindet sich ausschliesslich in

¹⁰ Bei dieser Berechnung wurden Parzellen, die Strassen betreffen, weggelassen.

Firmenbesitz (8 Parzellen, was 9% der Gesamtfläche entspricht). Insgesamt ist im Gebiet von 78.7 ha parzellierter Fläche mit 1.8 ha nur ein sehr kleiner Teil der Fläche mit Baurechten belegt.

Tabelle 8: Kategorisierung der Grundstückeigentümer im ESP Schachen Buechmatt

Eigentümerkategorie	Anzahl	Anzahl %	Fläche ha	Fläche ha %
A*	0	0.0%	0.00	0.0%
B*	7	15.9%	3.60	4.6%
C*	8	18.2%	7.35	9.4%
D*	29	65.9%	67.50	86.0%
Parzellen ¹¹ ESP gesamt	44	100%	78.45	100%

Tabelle 9: Kategorisierung der Baurechtnnehmer im ESP Schachen Buechmatt

Eigentümerkategorie	Anzahl	Anzahl %	Fläche ha	Fläche ha %
A*	0	0.0%	0.00	0.0%
B*	0	0.0%	0.00	0.0%
C*	5	71.4%	1.09	79.3%
D*	2	28.6%	0.29	20.7%
Baurechte ESP gesamt	7	100%	1.38	100%

*A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)

*B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Korporationen, Bürgergemeinden)

*C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)

*D: private Grundstückbesitzer (natürliche Personen)

5.1.4 Beteiligte Akteure und ihre Interessen und Strategien

Kanton Bern

Der Kanton Bern ist mit seinen vielen verschiedenen Amtsstellen (JGK/AGR BVE, VOL, FIN, HIV), welche allein durch das ESP Programm bereits involviert werden und unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche abdecken, ein äusserst heterogener Akteur und vertritt somit verschiedene, sich einander manchmal auch entgegenstehende Interessen. (Vgl. Kapitel 3)

Mit dem ESP-Programm verfolgt der Kanton primär das Ziel die wirtschaftliche Entwicklung im Kantonsgebiet zu fördern. Durch das ESP-Programm versucht der Kanton seine Anstrengungen in bestimmten Bereichen zu konzentrieren, um kantonale Mittel gezielt und wirksam einzusetzen zu können. Zudem werden die Standorte für die Standortpromotion vom Kanton unterstützt. Es sollen verschiedene Politikbereiche aufeinander abgestimmt werden, und aus kantonaler Sicht geeignete Standorte für die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie, die sowohl für den öffentlichen, wie auch den privaten Verkehr optimal erschlossen sind, planerisch so vorbereitet werden, dass sich Betriebe möglichst rasch ansiedeln können. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C2) Das Programm ist auf die planerische Ebene ausgerichtet und zur Umsetzung des Programms greifen Gemeinden und Kanton auf bereits vorhandene planerische Mittel zurück.

Gleichzeitig vertritt der Kanton mit dem Berner Fahrleistungsmodell, welches über den Richtplan mit den ESP verknüpft ist, auch Umweltanliegen, welche angestrebte Entwicklungen für ein solches Gebiet durch Fahrtenkontingente einschränken. Die Zuteilung der Fahrkredite bei verkehrsintensiven Vorhaben erfolgt im Baubewilligungsverfahren über das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR).

¹¹ Bei dieser Berechnung wurden Parzellen, die Strassen betreffen, weggelassen.

Ebenfalls von kantonaler Seite werden die Fruchtfolgeflächen festgelegt und deren Schutz muss sichergestellt werden. Die Fruchtfolgeflächen wurden im Jahr 1992 mit der Umsetzung des Sachplans Fruchtfolgeflächen erhoben und festgelegt (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2003:7). Im Kanton Bern besteht eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und des Amtes für Landwirtschaft und Natur (LANAT), welche für dieses Thema zuständig ist.

ESP Aemme-Center

Bezüglich des ESP Aemme-Center lagen bei der Aufnahme des Standorts ins ESP-Programm die Hauptinteressen des Kantons darin, die rasante Entwicklung im Gebiet zu koordinieren und die massiven Verkehrsprobleme einzudämmen. Das Hauptinstrument dafür bildete der eigens für das Gebiet erstellte kommunale Richtplan aus dem Jahre 2004, welcher die ansässigen Unternehmen zu einer Beteiligung an den Infrastrukturkosten verpflichtete und das Berner Fahrleistungsmodell umsetzte, indem die Verteilung der Fahrtenkontingente für das Gebiet unter den ansässigen Unternehmen festgelegt wurde.

ESP Lyssach Schachen Buechmatt

Für die Umsetzung des ESP Lyssach Schachen Buechmatt verlautete der Kanton von Beginn weg ein starkes Interesse. Im Jahr 2004 waren die Flächen in den als ESP-A bezeichneten Gebieten im gesamten Kanton beinahe aufgebraucht und der Kanton suchte aktiv nach Gebieten, welche sich für die Anlegung eines neuen ESP eignen würden. Der ESP wurde daraufhin vom Kanton unter der höchsten Priorisierung als Standort von besonderem kantonalem Interesse ins Programm aufgenommen und die Arbeiten zur Umsetzung wurden rasch vorangetrieben. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008) Es wurden Gespräche mit den Gemeinden aufgenommen und unter Federführung des Kantons ein überkommunaler Richtplan erstellt. Ein zentraler Punkt ist hierbei der auch im kantonalen Richtplan festgehaltene Ausschluss von verkehrsintensiven Vorhaben im Bereich Freizeit und Einkauf, welcher im kommunalen Richtplan aufgenommen wird.

Gemäss Aussage von Selina Bleuel, Leiterin der Geschäftsstelle ESP des Kantons (Interview vom 16.4.2013), ist das grosse Interesse des Kantons am ESP Schachen Buechmatt darin begründet, dass es sich bei diesem Gebiet um die letzte grössere Entwicklungsfläche in der Region Emmental handelt, welche sich durch ihre hervorragende Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr und die Lage in einem Gebiet mit hoher Nachfrage bestens als Standort für einen Entwicklungsschwerpunkt eignet.

Gemeinde Lyssach

Lyssach ist mit seinen knapp 1500 Einwohnern eine eher kleine Gemeinde und auch die personellen Mittel der Gemeindeverwaltung sind beschränkt. Im Verhältnis dazu ist die Dimension der beiden auf dem Gemeindegebiet gelegenen ESP (22ha Fläche und 900 bestehende Arbeitsplätze im ESP Aemme Center sowie 2'500 vorgesehene Arbeitsplätze auf 86ha Fläche im geplanten ESP Schachen Buechmatt) sehr gross.

ESP Aemme Center

Aus diesem Grund war die Gemeinde gemäss Interview (vom 21.5.2013) mit dem heutigen Gemeindeverwalter Stefan Flückiger und Hans Rudolf Sägesser, dem Gemeindepräsidenten von Lyssach im Falle des ESP Aemme Center froh die Unterstützung des Kantons zu erhalten. Die damaligen Verantwortlichen der Gemeinde sahen sich bei Verhandlungen um die Ansiedlung grosser

Unternehmen, die oft mit mehreren Anwälten antraten, einer gewissen Machtasymmetrie zu ihren Ungunsten unterlegen. Aus diesem Grund schätzte man noch heute von Seite der Gemeinde das ESP Programm als „Dach für die Koordination der Entwicklung im Gebiet“, bemängelt aber aus heutiger Sicht die „Starrheit“ des Systems, welches aus in Verträgen ausgehandelten Leistungen der beteiligten Grundeigentümer besteht. Besonders die Einschränkungen, welche sich durch das Fahrleistungsmodell ergeben, werden von Seite der heutigen Vertreter der Gemeinde bemängelt. Die Gemeinde unterstützte die Entwicklung im Gebiet des ESP Aemme Center zuvor durch die Einzonung der Parzelle, auf der die heutige IKEA steht. Diese gehörte vormals der Landwirtschaftszone an. Durch die Einzonung konnte eine entsprechende Baubewilligung erteilt werden. Neben diesen beiden Instrumenten gab es für die Gemeinde abgesehen von Gesprächen mit Grundeigentümern jedoch kaum die Möglichkeit einer Einflussnahme auf die Entwicklung in dem Gebiet. Die Gemeinde profitiert massgeblich von den Steuereinnahmen der im ESP ansässigen Firmen, hat aber auch die negativen verkehrlichen Auswirkungen zu tragen.

ESP Lyssach Schachen Buechmatt

Beim ESP Lyssach Schachen Buechmatt sieht die Situation anders aus. Die Gemeinde Lyssach hat dort nach der anfänglichen Zustimmung zu den Vorabklärungen für einen neuen ESP massgebliche Vorbehalte geäussert, woraufhin der ESP nach dem Mitwirkungsverfahren zum überkommunalen Richtplan gar sistiert werden musste.

Die Gemeinde befürchtet demnach durch eine Überbauung des bisher noch nicht erschlossenen Gebiets hohe Infrastrukturkosten sowie ein erhöhtes Verkehrsaufkommen und Nutzungskonflikte, insbesondere mit dem angrenzenden Wohngebiet aufgrund der neuen Bauten. Zudem kritisiert sie den allfälligen grossen Verlust von Kulturland und fordert die Realisierung des Autobahnzubringers Emmental als Voraussetzung für eine Realisierung des ESP auf ihrem Gemeindegebiet. (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, 2011) Aus der veröffentlichten Mitwirkung der Gemeinde Lyssach zum überkommunalen Richtplan geht zudem hervor, dass die Gemeinde eine Verschiebung der Zuständigkeit von der Gemeinde- zur Kantonsebene befürchtet. Ebenfalls kritisiert wird der Einfluss der Stadt Burgdorf auf die Planungen im Hoheitsgebiet der Gemeinde Lyssach. Hinzu kommt, dass Gespräche zwischen Grundeigentümern und der Gemeinde ergeben haben, dass diese das Projekt mehrheitlich ablehnen. (Sägesser und Flückiger, 2011) Die Vertreter der Gemeinde Lyssach haben sich in der gegenwärtigen Akteurskonstellation der Interessen derjenigen Grundeigentümer angenommen, welche sich gegen eine Umsetzung des ESP Schachen Buechmatt ausgesprochen haben und verwenden diese ebenfalls als Argument dafür, dass sie selbst die Umsetzung des ESP nicht weiterführen möchten.

Den Kauf des fraglichen Landwirtschaftslandes durch die Gemeinde, für eine erleichterte Umsetzung des ESP, wird nicht in Betracht gezogen. Laut den Vertretern der Gemeinde (Sägesser und Flückiger, Interview vom 21.5.2013) würde dies aufgrund des bäuerlichen Bodenrechts extrem erschwert. Die Gemeinde Lyssach verfolgt demnach keine Strategie sich für eine Umsetzung des ESP auf der Ebene des Grundeigentums mit einzubringen, obwohl der Erwerb von Grundeigentum in der Landwirtschaftszone für das Gemeinwesen, auch wenn durch das bäuerliche Bodenrecht erschwert, laut Artikel 65 im BGBB (SR 211.412.11)¹² grundsätzlich möglich wäre.

¹² Das Landwirtschaftsland unterliegt bei Veräusserungen der speziellen Gesetzgebung des bäuerlichen Bodenrechte (SR 211.412.11). Gemäss Artikel 65 wäre es dem Gemeinwesen jedoch prinzipiell erlaubt Landwirtschaftsland „zur Erfüllung einer nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen öffentlichen

Die Gemeinde fühlt sich also einerseits der Ansiedlung grosser Unternehmen kaum gewachsen und begrüsst die Möglichkeit der Koordination der Entwicklung im vorhandenen Industriegebiet und der Handhabung der bestehenden Verkehrsprobleme unter dem Dach des ESP-Programms. Der Realisierung eines ESP auf bisher vorwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen, steht sie hingegen sehr kritisch gegenüber. Sie befürchtet zum Einen eine Abnahme der Einflussmöglichkeiten seitens der Gemeinde, da die Umsetzung des ESP über eine kantonale Überbauungsordnung erfolgen könnte, zum Anderen erwartet sie jedoch hohe Infrastrukturkosten bei der Umsetzung, welche wiederum die Gemeinde selbst tragen müsste.

Der nächste Schritt in Richtung Umsetzung wäre es gewesen den umstrittenen überkommunalen Richtplan, der behördenverbindlich wäre, grundeigentümerverbindlich auf Ebene Nutzungsplanung zu verankern (Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR, 2010). Die Gemeinde hatte jedoch mehrere Gründe, um den Prozess der Umsetzung des ESP nicht zu unterstützen. Zusätzlich verwendet die Gemeinde ihre kritische Position für die Umsetzung des vom Kanton sehr erwünschten ESP auch als Argument für die Umsetzung des Autobahnzubringers Emmental. Die Strassen auf dem Gemeindegebiet sind immer noch sehr stark aus- und zuweilen überlastet und die Vertreter der Gemeinde befürchten durch eine weitere Entwicklung des ESP-Perimeters, in dem immerhin um die 2'500 neu geschaffene Arbeitsplätze vorgesehen sind, einen Mehrverkehr, welcher auch auf die Hauptachse des Dorfkerns ausweichen könnte. Der Kanton ist jedoch zurzeit aus finanziellen Gründen nicht in der Lage die Umsetzung des Autobahnzubringers Emmental voranzutreiben.

Weitere Akteure

Als weitere Akteure sollen hier diejenigen beteiligten Akteure aufgeführt werden, welche zwar für das vorliegende Projekt nicht befragt wurden, aber bei der Umsetzung der ESP ebenfalls eine massgebliche Rolle spielen und sowohl in der Literatur, wie auch in Interviews genannt wurden. Auch ihre Interessen und Strategien sollen hier, soweit möglich, ausgeführt werden. Es gilt jedoch festzuhalten, dass die Informationen zu deren Interessen und/oder Strategien nicht aus Befragungen, sondern aus der Literatur und aus den Aussagen der befragten Akteure, namentlich Vertretern des Kantons und der Gemeinden stammen.

Gemeinde Rütligen Alchenflüh: Rund ein Viertel des Gebiets im bereits umgesetzten ESP Aemme Center liegt im Hoheitsgebiet der Gemeinde Rütligen-Alchenflüh. Ein Grossteil davon befindet sich wiederum in Besitz der Gemeinde selbst und dürfte durch die Vergabe des Landes im Baurecht nebst den herkömmlichen Steuerleistungen wichtige Einnahmen für die Gemeinde generieren. Die Gemeinde hatte hierbei vermutlich auch mehr Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Entwicklung im Gebiet, als dies bei der Gemeinde Lyssach der Fall war.

Stadt Burgdorf: Die Stadt Burgdorf ist ein regionales Zentrum von kantonaler Bedeutung, welches im Wachstum begriffen ist. Laut Aussage der Gemeindevertreter von Lyssach (Sägesser und Flückiger, Interview vom 21.5.2013) sind die Möglichkeiten zur Erweiterung der Industrie in Burgdorf bereits grösstenteils ausgeschöpft. Gleich angrenzend an den ESP Schachen Buechmatt, liegt auf dem Gemeindegebiet der Stadt Burgdorf der ESP Buechmatt. Dieser wurde bereits im Jahr 2004 als weitgehend realisiert aus dem ESP-Programm entlassen. Die Stadt hat demnach ein Interesse daran,

Aufgabe“ oder „als Realersatz bei Erstellung eines nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen Werkes“ zu erwerben.

dass sich Industrie und Gewerbe vor den Toren der Stadt in Lyssach weiterentwickeln könnten. Über den kantonalen Finanzausgleich¹³, wo Lyssach zu den wenigen Gemeinden gehört, welche bezahlen, Burgdorf jedoch Gelder erhält, würde die Gemeinde auch indirekt von den generierten Steuereinnahmen profitieren können.

IKEA: Unter anderem durch die Ansiedlung der IKEA im Perimeter des ESP Aemme-Center im Jahr 1996, wurde die wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets angekurbelt. Die IKEA ist aber auch durch das grosse Verkehrsaufkommen, welches ihre Filiale generierte, massgeblich an den verkehrstechnischen Problemen in der Region beteiligt. Laut Vertretern der Gemeinde Lyssach (ebd.) war der ESP, der eine Lösung für das Verkehrschaos bot, eine willkommene Chance für die Ikea. Auf diesem Weg konnte die Beteiligung an den Kosten zur Anpassung der Infrastruktur unter den ansässigen Firmen aufgeteilt werden und die IKEA musste einen Grossteil davon übernehmen.

Bürgergemeinde Lyssach: Gemäss den Vertretern der Gemeinde Lyssach (ebd.), ist die Bürgergemeinde der einzige Grundeigentümer im Perimeter des ESP Schachen Buechmatt, welcher aktiv sein Interesse an der Entwicklung des Gebiets bekundet hat. Die grösste derjenigen Parzellen, welche in ihrem Besitz sind, wird zurzeit landwirtschaftlich genutzt. Ausgerechnet dieses Gebiet soll laut jedoch Entwurf des überkommunalen Richtplans (Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR, 2010) unter anderem freigehalten werden und die Parzelle würde daher für eine Bebauung nicht zur Verfügung stehen.

Landwirt: Sowohl von Seite des Kantons, als auch von den Gemeindevertretern aus Lyssach, wurde die Situation eines bestimmten Landwirts angesprochen, welcher einen Grossteil des Landes im Perimeter des ESP Schachen Buechmatt besitzt. Dieser sei noch relativ jung, habe den Landwirtschaftsbetrieb gerade erst übernommen und sei zumindest in den kommenden 15 bis 20 Jahren nicht bereit mit dem Land seine Betriebsgrundlage aufzugeben.

5.1.5 Schlussfolgerungen

Kohärenz auf der Ebene der Eigentumsrechte

Die interne Kohärenz der Eigentumsrechte (Vgl. Kapitel 4.1) bezeichnet den Grad der Abstimmung, respektive die potentiellen Widersprüche, welche sich aus der Verteilung der Eigentumsrechte und entsprechenden Nutzungsrechte an einer Ressource mittels privatrechtlicher Gesetzgebung ergeben können.

Die Organisation auf der privatrechtlichen Ebene ist in beiden ESP eher komplex. Im Aemme Center bestehen dadurch, dass das Gebiet historisch gewachsen ist und nach und nach erneuert wurde, viele Baurechte. Dies erschwert die Zusammenarbeit und erfordert eine gute Koordination bei der Umsetzung des ESP.

Im Schachen Buechmatt sieht die Situation auf den ersten Blick etwas einfacher aus, als sie tatsächlich ist. Dank der grossen Parzellierung der Landwirtschaftsflächen sind im Verhältnis zur Grösse des gesamten Gebiets relativ wenige Grundeigentümer beteiligt und nur sehr wenige Flächen sind mit Baurechten belegt. Dadurch, dass ein Teil des ESP Perimeters Landwirtschaftsland umfasst,

¹³Der Finanzausgleich ist Teil des kantonalen Projekts Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) 2012. Der Finanzausgleich ist dabei eines von mehreren Instrumenten, um einen Disparitätenabbau zu erreichen und beinhaltet den Ausgleich des Ertrags den ordentlichen Steuern und den Liegenschaftssteuern unter den Gemeinden des Kantons. (Internetseite der Finanzdirektion des Kantons Bern zum Finanz- und Lastenausgleich, 2013)

kommt auf dieser Ebene die zusätzliche Regelung durch das bürgerliche Bodenrecht (BGBB) hinzu. Dieses Gesetz regelt den Kauf und Verkauf von Landwirtschaftsland und schützt somit die landwirtschaftliche Nutzung des Bodens gegenüber den Ansprüchen anderer Nutzungen, in dem es diese ausschliesst oder erschwert.

In den beiden ESP Standorten finden sich auf der privatrechtlichen Ebene keine Inkohärenzen im eigentlichen Sinne des Konzepts. Alle Eigentumsrechte sind klar definiert, es gibt keine Überlappungen, keinen Streit wegen Parzellengrenzen, keine rechtswidrigen Dienstbarkeiten oder Verträge, etc. Das bürgerliche Bodenrecht beeinflusst lediglich die Definition der Eigentumsrechte für bestimmte Parzellen, ohne jedoch einen direkten Widerspruch zu schaffen. Aus diesem Grund kann die Kohärenz auf privatrechtliche Ebene in diesen beiden Fällen als gegeben bezeichnet werden.

Kohärenz auf der Ebene der öffentlichen Politiken

Die interne Kohärenz der öffentlichen Politiken (Vgl. Kapitel 4.1) gibt den Grad an, zu welchem verschiedene öffentliche Politiken welche die Nutzung einer bestimmten Ressource regulieren, aufeinander abgestimmt sind. Widersprüche zwischen Plänen, Zielen und Anreizsystemen verschiedener öffentlicher Politiken können zu (Nutzungs-)Konflikten führen.

Der ESP Aemme-Center ist ein altes Industriegebiet, welches sich dank seiner zentralen Lage und guten Erschliessung durch die Autobahn besonders rasch entwickelt hat. Die Aufnahme des Gebiets ins ESP Programm diente sowohl dem Kanton als auch der Gemeinde hauptsächlich zur Koordination dieser raschen Entwicklung und zur Lösung daraus entstandener Verkehrs- und Umweltprobleme. Die vorhandenen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen sind auf Ebene des kantonalen Richtplans, des kommunalen Richtplans und in der kommunalen Nutzungsordnung sowie Bestimmungen durch Überbauungsordnungen geregelt und aufeinander abgestimmt. So wird das im kantonalen Richtplan festgelegte Fahrleistungsmodell auf Ebene der kommunalen Nutzungsplanung aufgenommen und durch Überbauungsordnungen grundeigentümerverbindlich verankert. Ein Spezialfall ist in diesem Kontext das Fahrleistungsmodell des Kantons Bern, welches Ziele der Verkehrs- Umwelt- und Wirtschaftspolitik aufgreift und aufeinander abzustimmen versucht. Dieses Modell ist daher wie das ESP ein Instrument, das darauf angelegt ist die Kohärenz der öffentlichen Politiken zu steigern, in dem es eine widersprüchliche Situation zwischen zwei unterschiedlichen öffentlichen Politiken regelt. Um die Belastung der Umwelt durch den Ausstoss von Schadstoffen zu reduzieren, wird ein beschränktes Wachstum des Verkehrs angestrebt. Standorte, an denen eine wirtschaftliche Entwicklung gefördert wird, erhalten jedoch ein zusätzliches Kontingent an Fahrten, welches sie für ihr Wachstum ausschöpfen können.

Der ESP Schachen Buechmatt steht für das Beispiel einer vorerst gescheiterten ESP Planung. Der Kanton erachtet das Gebiet als äusserst wichtige Entwicklungsreserve für die Region und hat sich sehr für den ESP engagiert. Die Gemeinde Lyssach hingegen erachtet dieses Anliegen als von oben aufgedrängt und sieht darin mehr die Interessen der Stadt Burgdorf erfüllt, als ihre eigenen. Dieses Anliegen ist denn auch in Zusammenhang mit dem ESP Schachen Buechmatt als Bedingung für eine Umsetzung im Agglomerationsprogramm Burgdorf festgehalten und auch im kantonalen Richtplan vermerkt. Im kantonalen Richtplan stehen sich zudem die Anliegen der Förderung des ESP und der Anspruch auf den Schutz von Fruchtfolgeflächen gegenüber. Das ESP Programm koordiniert zwar die Wirtschaft, Siedlungs-, Verkehrs- und mit dem Fahrleistungsmodell zu einem gewissen Grad auch die Umweltpolitik für ein bezeichnetes Gebiet, hat jedoch keinerlei Einfluss bezüglich der Landwirtschaftspolitik, welche in diesem Fall tangiert wird. Für das Gebiet besteht auf einer weiteren

Ebene der Entwurf eines kommunalen Richtplans für den ESP Perimeter, der jedoch unter der Federführung des Kantons in Auftrag gegeben wurde und mit dem kommunalen Zonenplan momentan überhaupt nicht übereinstimmt. Es müssten daher in der Zonenplanung grössere Änderungen vorgenommen¹⁴ werden und eine grosse Menge an Landwirtschaftsland neu der Bauzone zugewiesen werden. Zu den Aufgaben der Gemeinde würde zudem bei der Umsetzung des ESP auch die infrastrukturelle Erschliessung und Baureifmachung der bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen gehören. Dabei hätte die Gemeinde durch die gegenwärtige Inkohärenz der Planungsebene verursachte zusätzliche Kosten zu tragen.

Der Verkehr bildet ein zentrales Problem in beiden ESP auf dem Gebiet der Gemeinde Lyssach. Mit der Aufnahme des ESP Aemme Center im ESP Programm versuchte man die laufende Entwicklung des Gewerbegebiets zu koordinieren und einen Lösungsansatz für die aus der bisher kaum koordinierten Entwicklung entstandenen Verkehrsprobleme zu finden. Dies gelang vornehmlich und wurde auch von der Gemeinde begrüsst, auch wenn diese heute die Einschränkung durch die Fahrleistungskontingente kritisiert. Im ESP Schachen Buechmatt dürfte eine Umsetzung des ESP auf bisher unbebautem Landwirtschaftsland zunächst eine massgebliche Zunahme des Verkehrs bedeuten. Dies ist auch ein Kritikpunkt am ESP aus Sicht der Gemeinde. Jedoch argumentiert der Kanton hier in ähnlicher Weise wie beim ESP Aemme Center: bei einer Entwicklung des Gebietes im Rahmen des ESP besteht die Möglichkeit eine Verkehrszunahme zu regulieren, wohingegen bei einer Entwicklung des Gebietes ohne diesen Rahmen diese Möglichkeit kaum bestehen würde. Hier prallen also zwei verschiedene Ansichten aufeinander: zum einen die des Kantons, der davon ausgeht, dass auf dem Gebiet des ESP Schachen Buechmatt ohnehin eine Entwicklung stattfinden wird, welche es zu koordinieren gilt und zum anderen die der Gemeinde, welche auf dem Gebiet vorläufig keine weitere Entwicklung anstrebt und deren begründete Annahme, dass ein ESP diese sogar beschleunigen würde. Diese Haltung der Gemeinde dürfte des Weiteren darin begründet sein, dass ein zweiter ESP der Gemeinde mehr Nachteile als Vorteile bringen würde. Die steuerlichen Vorteile sind durch den ersten ESP schon so weit ausgeschöpft, dass die Gemeinde über den Finanzausgleich bereits Beiträge wieder abgeben muss. Die Nachteile, welche insbesondere das hohe Verkehrsaufkommen angehen, von welchem die Gemeinde bereits jetzt schon betroffen ist, kann diese jedoch nicht abwälzen. Zudem wäre die Gemeinde zuständig für die Erschliessung und somit die Herstellung der Baureife des bisherigen Landwirtschaftslandes.

Ebenfalls zentral in diesem Beispiel ist die Grösse der Gemeinde. Dadurch, dass die Gemeindeverwaltung Lyssach eher klein ist und die Arbeiten zum ESP über die Bauverwaltung der Gemeinde (bestehend aus dem Bauverwalter und einem Sekretär, die jedoch noch mit weiteren Aufgaben betraut sind) abgewickelt werden, hat sich der Kanton stark in die Umsetzung der beiden ESP mit eingebracht. Beim ESP Aemme-Center empfand man dies als grosse Hilfe bei der Lösung bestehender Probleme. Im ESP Schachen Buechmatt, wo bis anhin keine solchen Probleme und auch kaum Absichten zur Entwicklung des Gebiets bestanden, fühlte sich die Gemeinde jedoch vom Kanton in ihrem Zuständigkeitsbereich beschnitten. Dieser Aspekt zeigt, dass in dem untersuchten Beispiel auf der Ebene der politischen Organisation eine Inkohärenz besteht bezüglich der der Gemeinde zugewiesenen Aufgabe als Hauptträgerin des Projekts und der Mittel, welche ihr zur Verfügung stehen. Die Gemeinde Lyssach als Partnerin des Kantons bei der Planung und Umsetzung

¹⁴ Hierzu gilt es anzumerken, dass ein ESP prinzipiell programmatisch und zukunftsgerichtet ist und somit in den meisten Fällen im Zuge der Umsetzung mit Änderungen auf anderen Ebenen der Planung verbunden ist, durch welche Widersprüche in der Planung wieder aufgelöst werden.

des ESP kann dieser Rolle nicht gerecht werden, woraus sich ein Problem der Verantwortlichkeitsverteilung ergibt.

Im ESP Aemme Center sind Bestimmungen der Wirtschaftsförderung, Verkehrspolitik und Umweltpolitik, welche zum Teil beinahe inkompatible Ziele verfolgen, dank mehrerer, aufeinander Bezug nehmender Planungsinstrumente aller Ebenen (die hier als Koordinationsinstrumente wirken) aufeinander abgestimmt und die interne Kohärenz einer zunächst sehr inkohärenten Situation kann somit erhöht werden. Die Ebene der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen im ESP Schachen Buechmatt gestaltet sich hingegen momentan als inkohärent und wenig aufeinander abgestimmt. Im kantonalen Richtplan stehen sich die Anliegen der Förderung des ESP und der Anspruch auf den Schutz von Fruchtfolgeflächen gegenüber. Auch die Planung auf Ebene des kommunalen Zonenplans steht zum heutigen Zeitpunkt den Zielen des ESP entgegen. Demnach hat die ESP Planung die Inkohärenzen zwischen den öffentlichen Politiken für dieses Gebiet zunächst paradoxerweise massgeblich verstärkt, die vorläufige Sistierung des ESP hat diese Situation jedoch vorerst wieder etwas entschärft.

Kohärenz zwischen der Ebene der Eigentumsrechte und der öffentlichen Politiken

Die externe Kohärenz (Vgl. Kapitel 4.1) bezeichnet die Abstimmung zwischen den Regulierungen der Nutzung einer Ressource durch die öffentliche Politik und derjenigen durch das Eigentumsrecht. Voraussetzung für eine erhöhte externe Kohärenz ist, dass die Zielgruppen der öffentlichen Politiken auch die Inhaber der Nutzungsrechte an Land sind, welche über privatrechtliche Bestimmungen (z.B. Eigentumsrechte) zugeschrieben werden (Gerber und Nahrath 2013: 13). Das bedeutet, dass eine öffentliche Politik das Verhalten der Grundeigentümer auch tatsächlich beeinflussen können muss.

Bezüglich der Kohärenz zwischen der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Ebene kommt im ESP Aemme Center im Speziellen der Gemeinde Rüdtilgen-Alchenflüh eine Doppelrolle zu, da sie einen Grossteil des Landes auf ihrem Hoheitsgebiet besitzt und dieses im Baurecht vergeben hat.

Konkrete, grundeigentümergebundene Vorgaben für das Gebiet, wie die Verteilung von Fahrleistungskontingenten oder die Beteiligung an anfallenden Infrastrukturkosten werden entweder innerhalb einer Überbauungsordnung oder mittels privater Verträge geregelt. Damit besteht innerhalb des ESP Programms die Möglichkeit der Einflussnahme auf Grundeigentümer.

Der ESP Schachen Buechmatt stellt im Hinblick auf die externe Kohärenz ein besonderes Beispiel dar, da hier die Unterschiede der Planung auf den verschiedenen Ebenen sowie gegenüber dem Grundeigentum beträchtlich sind. Im ESP Schachen Buechmatt zeigen sich zwar Parallelen in der Struktur der Grundeigentümerverhältnisse und des gegenwärtigen Zonenplans: Die eingezonten Parzellen sind vorwiegend in Besitz von Wirtschaftsakteuren, wenn es sich um Industriezone handelt, die Parzellen der Mischzone sind vorwiegend in privater Hand, ebenso wie der Grossteil des Landwirtschaftslandes. Die Inhalte des Entwurfes einer überkommunalen Richtplanung für den ESP stimmen jedoch weder mit der Zonenplanung, noch mit den gegenwärtigen Eigentumsverhältnissen überein. Der Zonenplan ist in dieser Situation einer starken Inkohärenz das Schlüsselement. Mit dem bestehenden Zonenplan ist die Hauptzielgruppe, die Landeigentümer, nicht in der Lage das Land im Sinne des ESP und des kommunalen Richtplans zu entwickeln. Dadurch, dass weder die Gemeinde noch die Grundeigentümer mit der Umsetzung des ESP einverstanden sind, was schliesslich zur Sistierung geführt hat, können diese Unterschiede nicht aufgelöst werden und es entstehen die beschriebenen Inkohärenzen. Dies auch da vom Kanton keine Mittel angewandt werden, um

Gemeinde und Grundeigentümer zu einer Umsetzung des ESP zu zwingen oder sie zumindest in diese einzubinden.

Die Überbauungsordnung oder auch privatrechtliche Verträge stärken nebst dem eigentümergebundenen Charakter der Nutzungsplanung die externe Kohärenz im ESP Aemme Center zusätzlich, wodurch diese für dieses Beispiel als gegeben betrachtet werden kann.

Im ESP Schachen Buechmatt ist lediglich zwischen der Zonenplanung und der Eigentümerstruktur eine Abstimmung festzustellen. Die Differenzen dieser beiden Ebenen zur übergeordneten Planung sind jedoch sehr gross, was Konflikte schürt. Zusätzlich erschwerend für eine Abstimmung kommt das bäuerliche Bodenrecht hinzu, welches Kauf und Verkauf von Landwirtschaftsland regelt. Die externe Kohärenz ist demnach verbesserungsfähig. Auch hier hat die Sistierung des ESP vorerst zu einer Entschärfung der Situation geführt.

5.2 Gemeinde Langenthal: ESP Bahnhof

Langenthal ist Standort von zwei ESP Gebieten welche gänzlich auf dem Gebiet der Gemeinde liegen. Dies ist zum einen der bereits umgesetzte ESP Steiachermatte und zum anderen der ESP Bahnhof, welcher sich noch in der Phase der Umsetzung befindet. In der vorliegenden Untersuchung wurde der ESP Steiachermatte jedoch nicht näher behandelt. Der ESP Bahnhof umfasst die Parzellen rund um den Bahnhof und weist die Besonderheit auf, dass das Gebiet bereits einmal Teil des ESP Programms war, jedoch aus Gründen, welche mit der Grundeigentümerschaft zusammenhängen, aus dem Programm entlassen wurde. Im Jahr 2007 beantragte die Stadt Langenthal eine Wiederaufnahme des ESP Bahnhof Langenthal ins Programm und seitdem läuft die Umsetzung des Projekts. Die folgenden Kapitel zeigen auf, dass durch die Strategie zur Finanzierung des Vorhabens über verschiedene raumplanerische Instrumente eine hohe Koordination zwischen denselben erreicht wird. Durch ein partizipatives Verfahren können die Ziele der Grundeigentümer und der Stadt abgestimmt werden, was jedoch noch nicht zu einer Erhöhung der externen Kohärenz führt, welche die formelle Abstimmung zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Ebene beschreibt. Dadurch, die SBB als zentrale Grundeigentümerin aus gesetzlichen Gründen gar nicht in die Planung mit einbezogen werden kann, bleibt die externe Kohärenz verbesserungsfähig.

5.2.1 Fallbeschreibung

Die Stadt Langenthal bildet das Zentrum des bernischen Oberaargaus, welcher trotz der zentralen Lage innerhalb der Schweiz eine bereits eher periphere Region ist und den Übergang vom Mittelland ins Emmental und ins Napfgebiet bildet. Der frühere Markort, der als lokales Handelszentrum von Bedeutung war, ist erst seit dem Jahr 1997 offiziell eine Stadt und zählt aktuell 15'391 Einwohner. Noch heute umfasst das Einzugsgebiet der Stadt rund 80'000 Personen aus der näheren Umgebung. (Internetseite der Stadt Langenthal, 2013) Die Stadt ist als Agglomerationsgebiet dahingehend ein Spezialfall, als dass es sich laut Definition des Bundes um eine Einzelstadt ohne weitere umgebende Agglomerationsgemeinden handelt (Bundesamt für Statistik, 2000). Auf dem Gemeindegebiet der Stadt Langenthal liegen zwei als ESP bezeichnete Gebiete. Der ESP Steiachermatte, welcher bereits umgesetzt wurde, sowie der ESP Bahnhof, welcher sich noch in der Phase der Umsetzung befindet.

ESP Steiachermatte

Der 23 ha grosse ESP-A Steiachermatte liegt am nördlichen Stadtrand und wurde bereits im Jahr 2004 als weitgehend umgesetzt aus dem Programm entlassen. Aufgrund dessen, dass dies bereits so lange zurückliegt, konnte zur Umsetzung dieses ESP relativ wenig in Erfahrung gebracht werden. Aus

diesem Grund sollen an dieser Stelle die vorhandenen Informationen kurz ausgeführt werden, danach der ESP jedoch nicht mehr weiter im Detail behandelt werden.

Nach Aussagen des heutigen Leiters des Fachbereichs Stadtentwicklung, (Zahnd, Interview vom 22.5.2013), konnte die Stadt diesen ESP relativ frei und eigenständig entwickeln. Demnach gehörte ein Grossteil des Landes der Stadt, welche dieses zur Ansiedlung von Industrie und Gewerbe an private Firmen verkauft hat. Dazu hat sie die Hilfe der kantonalen Wirtschaftsförderung in Anspruch genommen.

Dass dies offenbar relativ reibungslos verlief, zeigt die Auflistung der getätigten Investitionen im sechsten Zwischenbericht zum ESP Programm. Demnach wurden im ESP mit insgesamt 0.62 Mio. CHF allesamt von Seite des Kantons Bern (davon im Jahr 2008 bereits 0.12 Mio. getätigt und 0.5 Mio. geplant) mit Abstand am wenigsten Investitionen zur erfolgreichen Umsetzung eines ESP getätigt. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 23)

ESP Bahnhof

Der zweite ESP auf dem Gemeindegebiet der Stadt Langenthal, umfasst das Gebiet rund um den Bahnhof. In den 90er Jahren war dieses Gebiet bereits als ESP ausgeschieden worden, wurde jedoch im Jahr 1999 im Zuge der Reduktion des ESP Programms wieder gestrichen, da die ansässigen Grundeigentümer nicht gewillt waren ihre Grundstücke zu veräussern oder zu entwickeln (Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR, 2012: 10).

Im Jahr 2007 wurde die Idee zur Entwicklung des Bahnhofgebiets auf Druck aus dem Stadtparlament hin wieder aufgenommen. Der Bahnhof als öffentlicher Raum sollte als „Visitenkarte“ der Stadt ausgebaut werden und die Grenze, welche der Bahnhof zurzeit zwischen dem südlich gelegenen Stadtzentrum und den neu entstandenen Wohngebieten im Norden zieht, sollte aufgeweicht werden. Erneute Gespräche mit den Grundeigentümern ergaben, dass eines der ansässigen Unternehmen beabsichtigte seinen Standort in Langenthal aufzugeben, woraufhin auf Antrag der Stadt die Wiederaufnahme des 20 ha grossen ESP Bahnhof Langenthal ins ESP Programm erfolgte. (Zahnd, Interview vom 22.5.2013) Im März 2012 konnten mit der Genehmigung des Richtplans „ESP Bahnhof Langenthal“ die wesentlichen Punkte des Entwicklungskonzepts für das Gebiet, welche zuvor in einem Workshopverfahren erarbeitet worden waren, behördenverbindlich festgesetzt werden (Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR, 2012: 11).

5.2.2 Beschrieb des Perimeters und der Verkehrsinfrastruktur

Abbildung 9 zeigt eine Übersicht des Perimeters des ESP auf dem Gemeindegebiet von Langenthal und vermittelt durch eine Satellitenaufnahme einen Eindruck der innerhalb des Perimeters vorhandenen physischen Ressourcen. Abbildung 10 zeigt die Verkehrserschliessung für den motorisierten Individualverkehr (MIV) durch das Strassennetz sowie die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (ÖV) mittels der ÖV-Güteklassen und der Linien und Haltestellen des Bus und Bahnverkehrs auf. Es folgt nun der Beschrieb zu den Aussagen dieser beiden Abbildungen bezüglich des ESP Langenthal Bahnhof.

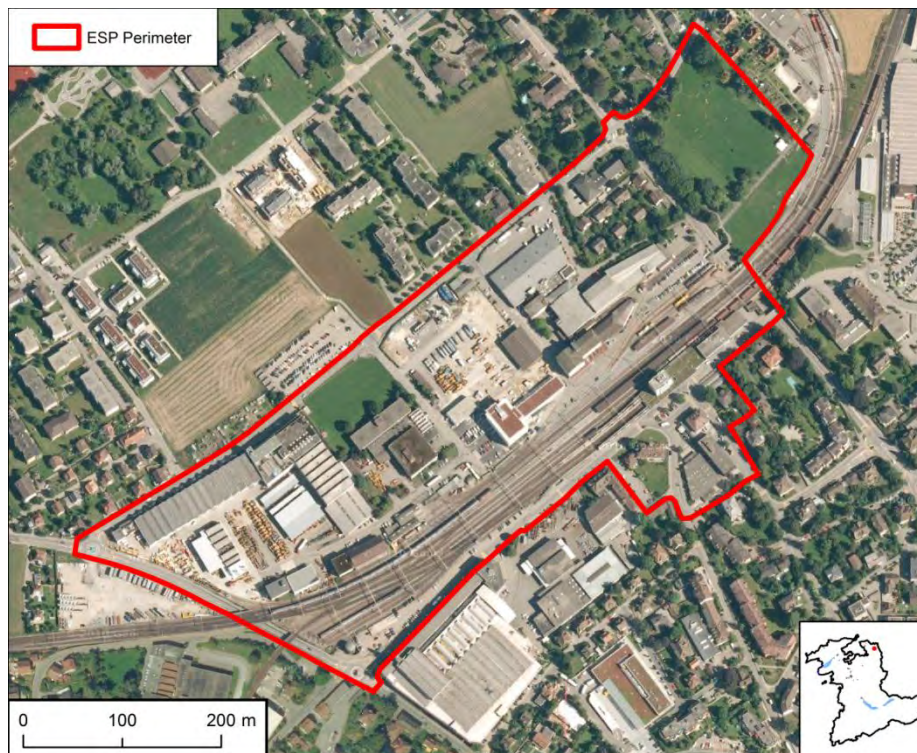


Abb. 9: Übersichtskarte Perimeter und Ressourcen. ESP Bahnhof.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern, Satellitenbild von Google Maps

Die Fläche im Perimeter des ESP Bahnhof Langenthal ist grösstenteils versiegelt und durch Gewerbe- oder Industriegebäude sowie den dazugehörigen Lagerflächen genutzt. Im südlichen Teil wird die Fläche von den Gleisen in Anspruch genommen, welche den Perimeter von dort aus in nordöstliche Richtung durchqueren. Wesentliche Grünflächen finden sich im Nordosten des Perimeters, die als Reitplatz genutzt werden. Neben den freigehaltenen Rasenflächen und Bäumen am Strassenrand weist dieser halböffentliche Raum kaum gestalterische Elemente auf. Anschliessend an diese Grünfläche findet sich eine Gruppe von Einfamilienhäusern, welche von weiteren kleineren Grünflächen umgeben sind. Eine zusätzliche grössere Grünfläche befindet sich im südwestlichen Teil des Areals. Diese ist jedoch von einem Zaun umgeben und nicht öffentlich zugänglich und wird augenscheinlich zurzeit nicht genutzt. Im Südosten umschliesst der Perimeter den heutigen Bahnhofplatz, mit den angrenzenden Gebäuden. Dieser öffentlich zugängliche Platz besitzt momentan kaum Aufenthalts- oder Gestaltungsqualitäten (Stadt Langenthal, 2011: 28) und wird vorwiegend als Verkehrsraum in Anspruch genommen.

Vom öffentlichen Verkehr her ist das vom Perimeter eingefasste Land, wie es für einen ESP-D die Vorgabe ist, sehr gut erschlossen. Dieses liegt zu einem Grossteil in der ÖV-Gütekategorie B, während der äusserste Zipfel im Südwesten noch in der ÖV-Gütekategorie C liegt. Am Bahnhof verkehren die Interregiozüge der SBB jeweils im Halbstundentakt Richtung Burgdorf-Bern und Olten-Zürich. Zudem führt eine S-Bahn Linie Richtung Olten-Aarau-Turgi/Baden sowie Regionalzüge der Aare Seeland mobil AG nach Solothurn und Oensingen und der BLS ins Emmental Richtung Langnau und ins Entlebuch Richtung Wolhusen-Luzern. Zusätzlich verkehren vom Vorplatz aus regionale Busse.

Für den motorisierten Individualverkehr besteht zurzeit ein Park&Ride Angebot mit ca. 80 Abstellplätzen, welches jedoch nach Möglichkeiten erweitert werden soll (Stadt Langenthal, 2011). Der Anschluss des Gebiets an die Autobahn ist mit dem nächsten Anschluss an die A1 in Niederbipp in knapp 10km Entfernung (7.5km Luftlinie) nicht in unmittelbarer Nähe. Zugänge zum Gebiet verlaufen über die nördlich gelegene Hasenmattstrasse, während die Erschliessung der Bahnstation

entlang der Geleise über die südlich verlaufende Eisenbahnstrasse, wo auch die Busse verkehren, erfolgt. Da der ESP mitten im Stadtgebiet liegt und bereits grösstenteils überbaut ist, ist die infrastrukturelle Erschliessung vollständig vorhanden.

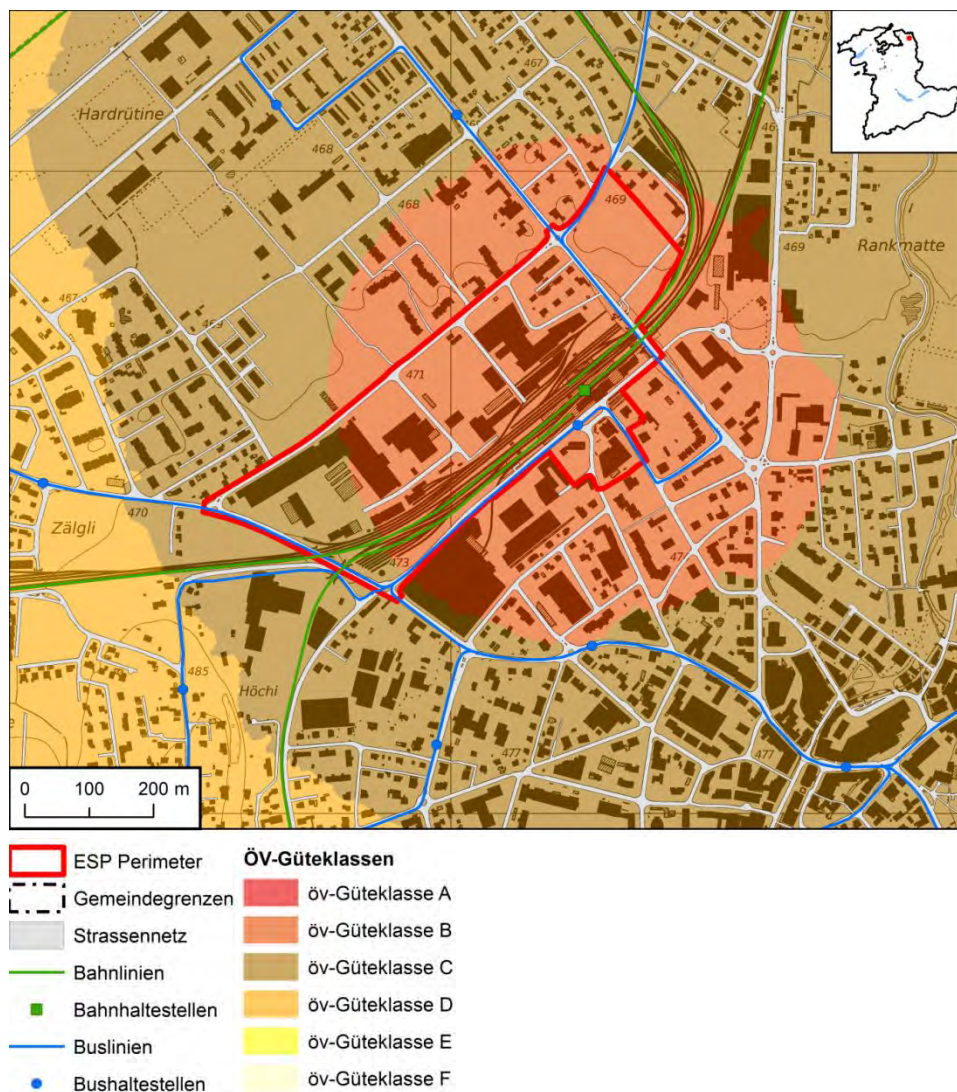


Abb. 10: Übersichtskarte Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr. ESP Bahnhof.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

5.2.3 Raumwirksame öffentliche Politik und Eigentum

In den folgenden Abschnitten werden im Bereich der raumwirksamen öffentlichen Politiken die Bestimmungen der auf den Ebenen Kanton und Gemeinde vorhandenen nominalen Pläne sowie des regional angelegten Agglomerationsprogramms in Bezug auf das untersuchte ESP Gebiet erläutert. Für den Bereich des Eigentumsrechts folgt die Darstellung und Erläuterung der Eigentumsverhältnisse innerhalb des ESP Perimeters.

Kantonale Planung: Richtplan

Der kantonale Richtplan dient als Instrument zur Koordination verschiedener raumrelevanter Politikbereiche und zur Steuerung der räumlichen Entwicklung. Die folgende Abbildung zeigt die für die Untersuchung des ESP Langenthal Bahnhof relevanten Inhalte des kantonalen Richtplans aus den Bereichen Verkehr und Wirtschaft.

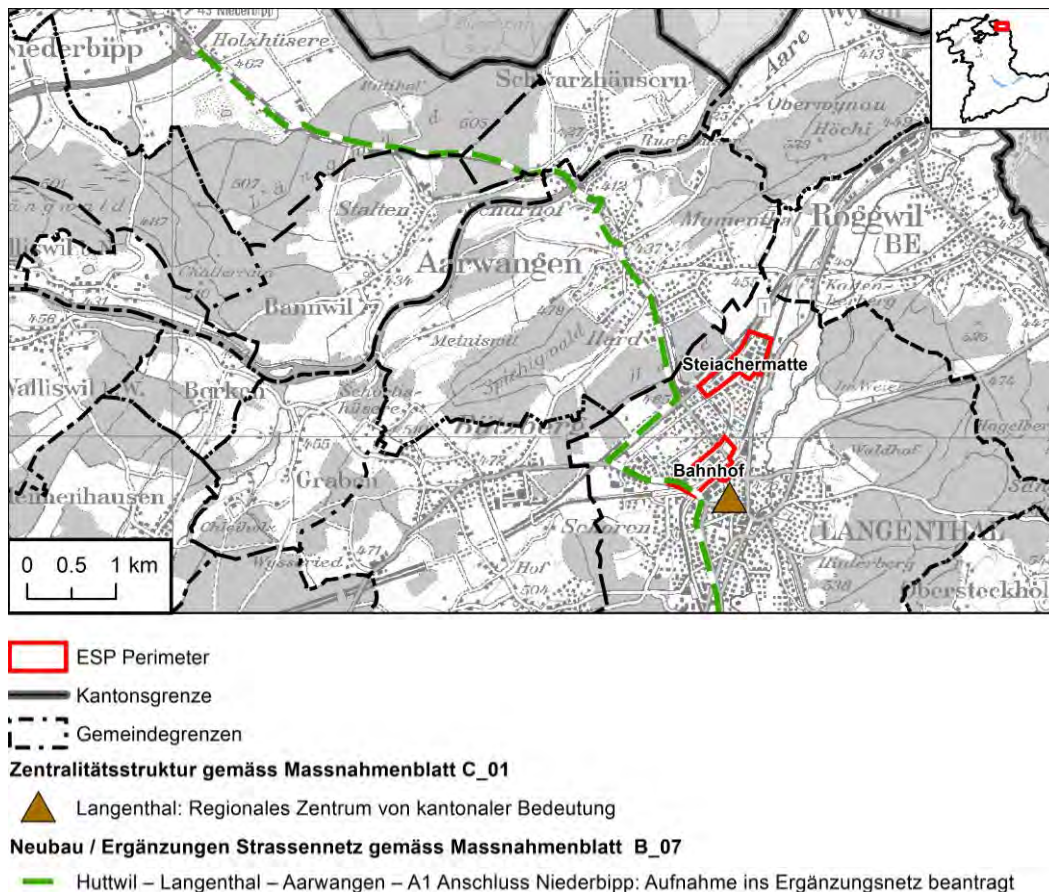


Abb. 11: Übersichtskarte Kantonaler Richtplan Verkehr und Wirtschaft. ESP Bahnhof.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

Kantonale Entwicklungsschwerpunkte: Der Standort ESP Langenthal Steiachermatte ist im Richtplan des Kantons Bern als weitgehend realisierter ESP-A (Entwicklungsschwerpunkt Arbeiten) festgesetzt. Der ESP-D (Entwicklungsschwerpunkt Dienstleistung) Bahnhof Langenthal ist unter den aktiv bewirtschafteten Standorten als Festsetzung festgehalten. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Massnahme C_04)

Durch den Status als ESP können für diese Gebiete kantonale Gelder gesprochen werden. Beim als weitgehend realisiert geltenden ESP Steiachermatte, werden jedoch nur noch bereits vereinbarte Leistungen erbracht, es darf jedoch noch die Hilfe der Wirtschaftsförderung bei der Vermarktung des Gebiets in Anspruch genommen und das ESP Label verwendet werden. Eine Reaktivierung des ESP unter gegebenen Umständen bleibt offen. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 17) Die Gemeinden sind durch den ESP Status des Gebiets dazu angehalten das Land in den bestimmten Perimetern planerisch so vorzubereiten, dass sich neue Betriebe möglichst rasch ansiedeln können. Mit der Bezeichnung als ESP-A (Entwicklungsschwerpunkt Arbeiten) liegt der angestrebte Nutzungsschwerpunkt für das Gebiet in der Steiachermatte auf der industriellen/gewerblichen Produktion oder bei auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtete Nutzungen. Bedingung für die Verkehrserschliessung ist hier die Nähe zu einem bestehenden Autobahnanschluss und eine Erschliessungsmöglichkeit für den öffentlichen Verkehr. Für den ESP Bahnhof, welcher als ESP-D (Entwicklungsschwerpunkt Dienstleistung) bezeichnet ist, liegt der angestrebte Nutzungsschwerpunkt auf Dienstleistung, Freizeit oder Einkaufszentrum. Diese Standorte müssen zentral gelegen sein und eine optimale Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr aufweisen. (Vgl. Kapitel 3)

Zentralitätsstruktur: Zur Unterstützung der einzelnen Kantonsteile verfolgt der Kanton Bern eine im Richtplan festgelegte Zentralitätsstruktur. Dieses Konzept ersetzt die zuvor vertretene „dezentrale Konzentration“ und ist darauf ausgerichtet in den bestimmten Zentren die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Nach dieser Struktur werden auch die kantonalen Mittel gezielter eingesetzt. Regionale Zentren sollen in ihren zentralen Funktionen gestärkt werden, damit eine dezentrale Siedlungsstruktur erhalten werden kann (Internetseite der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) des Kantons Bern, 2013a). Ein für die beiden ESP relevanter Richtplaninhalt ist daher der Vermerk von Langenthal als regionales Zentrum von kantonalen Bedeutung. Dies bedeutet, dass die Attraktivität der Stadt mit kantonalen Mitteln gefördert werden soll, da diese aus Sicht des Kantons ein grosses Wachstumspotential aufweist und im Standortwettbewerb bestehen kann. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Kapitel C1; Massnahme C_01)

Neue Nationalstrassen: Der Autobahnzubringer Huttwil - Langenthal - Aarwangen - A1 Anschluss Niederbipp ist im Richtplan des Kantons unter den Ergänzungen im nationalen Strassennetz bereits als Zwischenergebnis festgehalten. Der Kanton hat sein Interesse an der entsprechenden Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes gegenüber dem Bund zu vertreten. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Massnahme B_07)

Regionale Planung: Agglomerationsprogramm Langenthal

Die Agglomerationsprogramme, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam beim Bund eingereicht werden müssen, umfassen Massnahmen zur Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und zur verkehrlichen Infrastruktur. (Internetseite des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), 2013)

Laut Agglomerationsprogramm Langenthal (Gemeinderat der Stadt Langenthal, 2011) beteiligt sich der Bund im Rahmen der Agglomerationspolitik hauptsächlich an Investitionskosten für Verkehrsinfrastrukturen. So bildet der ESP Langenthal Bahnhof das Kernstück des Programms. Die Kosten der vorgesehenen Massnahmen betragen 95 Mio. CHF, wovon 91 Mio. CHF im Bereich der Verkehrsinfrastruktur getätigt werden sollen und allein 57 Mio. CHF den ESP Bahnhof betreffen. Da Langenthal nach Definition des Bundes eine Einzelstadt ist, umfasst der Perimeter des Agglomerationsprogramms auch nur das Gebiet der Gemeinde Langenthal. Die Inhalte des kommunalen Richtplans zum ESP Langenthal, der im Folgenden noch beschrieben wird, sind im Agglomerationsprogramm integriert. Die Neugestaltung der öffentlichen Räume auf den beiden Bahnhofsvorplätzen sowie der Ausbau der Personenunterführung sind daher als städtebauliche und verkehrstechnische Massnahmen festgehalten.

Kommunale Planung: Richtplan

Mit der Genehmigung vom Kanton im März 2012 ist für das Gebiet im ESP Bahnhof Langenthal der 2011 erarbeitete Richtplan rechtsgültig und somit für die Behörden verbindlich geworden. Ziel dieses Richtplans ist es, die gewünschte Entwicklung im Bahnhofsgebiet behördenverbindlich festzulegen. Die Ausrichtung dieser gewünschten Entwicklung basiert auf einem im Workshopverfahren erarbeiteten Entwicklungskonzept zum Bahnhofsgebiet sowie auf dem Agglomerationsprogramm Langenthal. Durch die Entwicklung des Gebiets, soll der Bahnhof zu einer „Visitenkarte“ der Stadt ausgebaut werden. Das Gebiet, welches momentan eine Trennung zwischen den im Norden neu entstandenen Wohngebieten und dem Zentrum bildet, soll durchlässiger gestaltet werden und es soll ein Übergang zwischen diesen beiden Bereichen geschaffen werden.

Der Richtplan definiert Baufelder und die darin vorgesehene Nutzung. Für die einzelnen Baufelder werden unter anderem Geschossigkeit Ausnutzungsziffern und ein Mindestanteil an unversiegelter

Fläche festgelegt. Bezüglich der Nutzung soll Dienstleistung gegenüber der ansässigen Industrie und dem Gewerbe mehr Gewicht erhalten und gemischte Bereiche zwischen Wohnen und Dienstleistung sollen einen Übergang zu den direkt nördlich an den Perimeter angrenzend neu entstehenden Wohngebieten bilden. Die vorhandene öffentliche Grünfläche soll weiterhin als solche bestehen bleiben. Der öffentlich zugängliche Teil soll als innerstädtische Parkanlage aufgewertet werden. Ein Schwerpunkt des Richtplans ist die Gestaltung der Bahnhofplätze im Süden (der Platz soll Verkehrsdrehscheibe bleiben, aber mehr Aufenthalts- und Gestaltungsqualität erhalten) und im Norden (dieser soll nach Möglichkeiten durch die Entwicklung des Areals der heutigen Geiser AG vergrössert und als „grüner“ Platz gestaltet werden und das bestehende Park & Ride Angebot soll unterirdisch ausgebaut werden). Ein weiterer zentraler Punkt des Richtplans, ist die Erhöhung der Durchlässigkeit des Gebiets für Velofahrer und Fussgänger und somit eine Attraktivierung für den Langsamverkehr. Dazu gehört auch der Ausbau der beiden bestehenden Unterführungen. Ein bestehender Hochwasserentlastungskanal, der nicht verändert werden darf, begrenzt jedoch die Möglichkeiten der baulichen Entwicklung der Hauptunterführung. Zur Umsetzung des Richtplaninhaltes sollen, wo eine Abweichung von der geltenden Zonenordnung notwendig ist, eine Zonenplanänderung vorgenommen oder Überbauungsordnungen erlassen werden. Innerhalb des Eisenbahnareals, hat sich die Umsetzung nach dem Eidgenössischen Eisenbahngesetz (SR 742.101) zu richten. (Stadt Langenthal, 2011)

Innerhalb des ESP Perimeters sind durch den Richtplan insgesamt ca. 8.5 ha Fläche beplant, jedoch sollen mit dem Park 1.5 ha als Grünfläche erhalten bleiben. Somit sind es mit 7 ha noch 35% des gesamten Perimeters, welche für eine bauliche Entwicklung vorgesehen sind.

Kommunale Planung: Ortsplanung

In Abbildung 12 sind eine aggregierte Version der kommunalen Zonenplanung für die Bauzone sowie die Perimeter von Überbauungsordnungen dargestellt. Die Tabelle 10 behandelt die jeweiligen Anteile der einzelnen Zonentypen an der gesamten Fläche des ESP Langenthal Bahnhof.

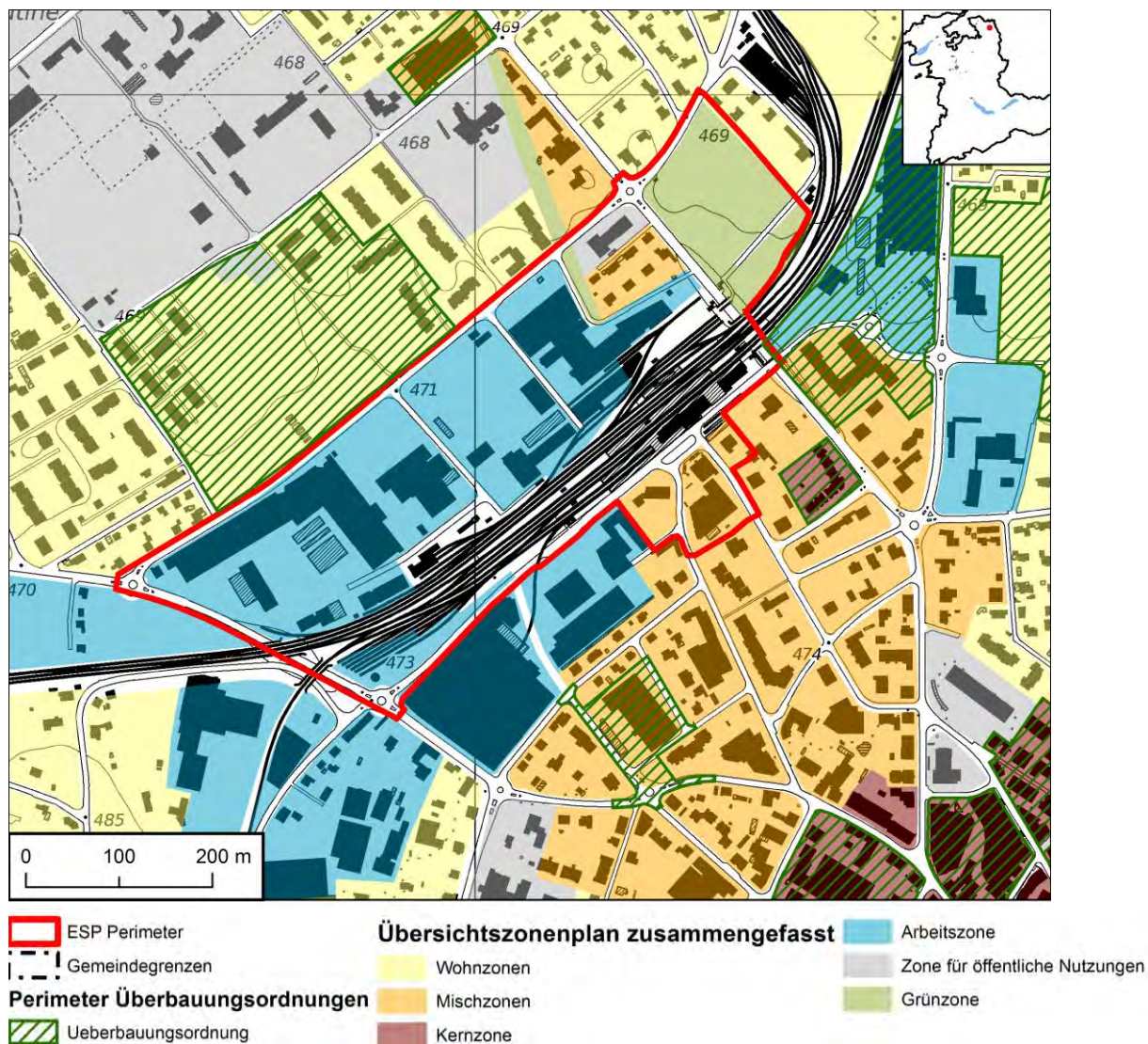


Abb. 12: Zonenplan und Überbauungsordnungen. ESP Bahnhof.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

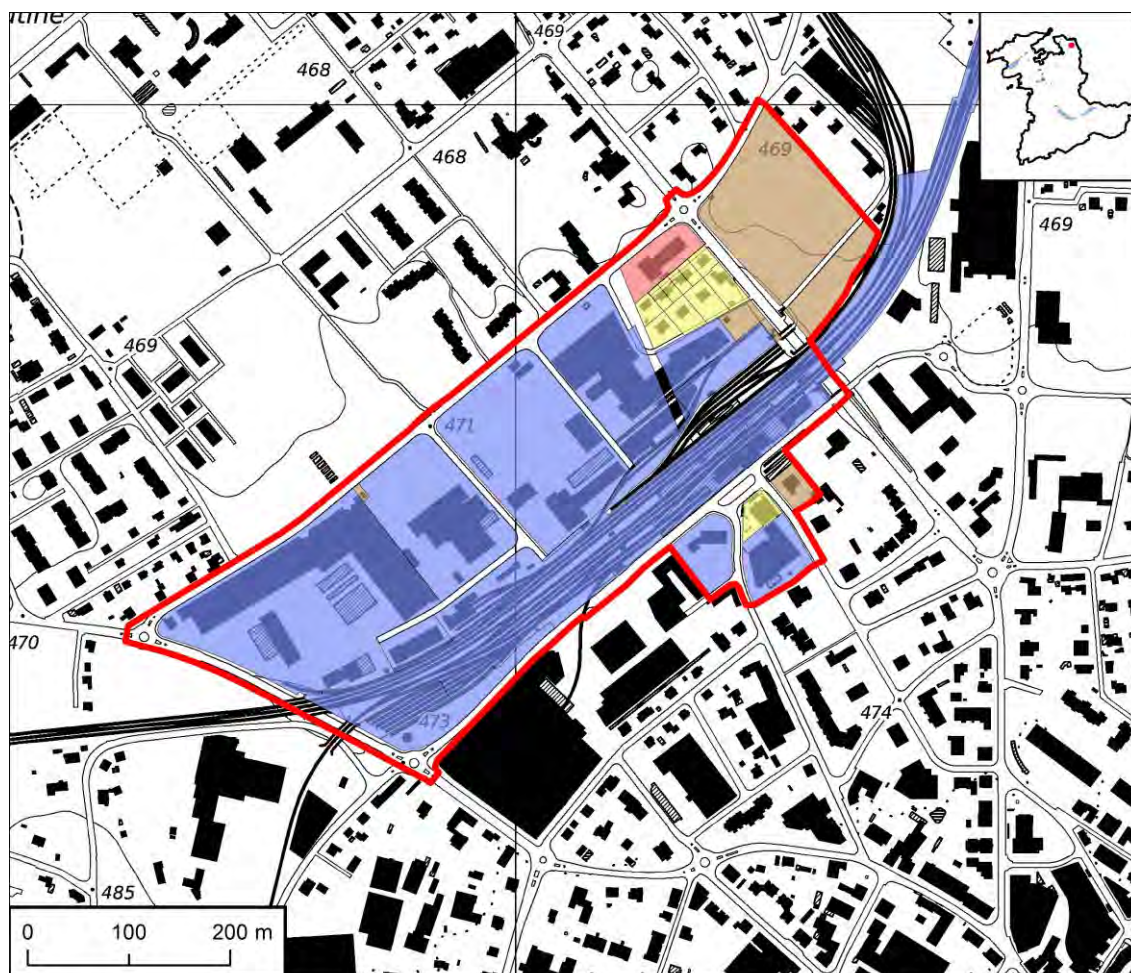
Beinahe die Hälfte (45%) des Landes im ESP Langenthal Bahnhof, im südwestlichen Teil, gehört nach Zonenplan der Arbeitszone an. Die Gebäude, welche den heutigen Bahnhofvorplatz südlich des Bahnhofs umgeben, sind der Mischzone mit drei Geschossen angegliedert. Im nordöstlichen Teil liegen neben einem Streifen der Grünzone Gebäude, welche der zweigeschossigen Mischzone angehören, sowie eine Kirche, welche der Zone für öffentliche Nutzungen zugeteilt ist. Das Land am nordöstlichsten Ende des Perimeters liegt wiederum in der Grünzone und macht immerhin 10% des Perimeters aus. Ein Anteil von 34% des Landes innerhalb des ESP ist keiner Bauzone zugeteilt. Dies betrifft vorwiegend die Gebiete des Bahnhofgebäudes sowie der Gleise, welche für bauliche Vorhaben dem Eidgenössischen Eisenbahngesetz (SR 742.101) und nicht der Kommunalplanung unterliegen. Überbauungsordnungen existieren zurzeit keine innerhalb des Perimeters.

Tabelle 10: Einteilung Zonenplan im ESP Bahnhof

Zone	Fläche in ha	%
Arbeitszone	9.04	45.4%
Grünzone	2.10	10.6%
Mischzone (2 Geschosse)	0.55	2.7%
Mischzone (3 Geschosse)	1.01	5.1%
Zone für öffentliche Nutzungen	0.30	1.5%
nicht Bauzone	6.93	34.8%
ESP gesamt	19.92	100%

Eigentum

In Abbildung 13 werden die Eigentumsverhältnisse für Parzellen innerhalb der ESP Perimeter nach vier verschiedenen Eigentümerkategorien dargestellt. Die Tabelle 11 zeigt die Anteile der jeweiligen Eigentümerkategorie nach Anzahl und Fläche der Parzellen für den ESP Langenthal Bahnhof auf.



ESP Perimeter

Eigentumsverhältnisse Parzellen

- A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)
- B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Genossenschaften, Bürgergemeinden)
- C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)
- D: private Grundstückbesitzer

Abb. 13: Kategorisierte Eigentumsverhältnisse von Parzellen. ESP Bahnhof.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

Die Zonenzugehörigkeit der Parzellen spiegelt sich im ESP Langenthal Bahnhof in den Eigentumsverhältnissen wider. Die in der Arbeitszone gelegenen Gebiete liegen mit Ausnahme einer kleinen Parzelle, welche der Liegenschaftsverwaltung der Einwohnergemeinde der Stadt Langenthal gehört, in der Hand von Wirtschaftsakteuren. Diese sind im Besitz von 42% der Parzellen, welche 80% der Fläche des gesamten Perimeters ausmachen. Dazu zählen auch die SBB und die BLS, welche im Besitz der Parzellen im Bereich der Geleise sind. Die Gebäude rund um den südlichen Bahnhofplatz gehören jeweils der Liegenschaftsverwaltung der Einwohnergemeinde der Stadt Langenthal, einer Privatperson sowie Wirtschaftsakteuren. Die Liegenschaften nördlich des Bahnhofgebäudes, welche der zweigeschossigen Mischzone angehören, sind allesamt in Besitz von Privatpersonen. Dabei handelt es sich um eine Vielzahl von kleineren Parzellen, so dass 36% der Parzellen innerhalb des Areals in Besitz von Privatpersonen sind, die jedoch nur 4% der Fläche ausmachen. Das Grundstück mit der Kirche gehört der römisch-katholischen Kirchgemeinde der Stadt Langenthal, während die als Grünzone Ausgeschiedenen Gebiete im nordöstlichsten Zipfel wiederum in Besitz der Liegenschaftsverwaltung der Einwohnergemeinde der Stadt Langenthal sind. Die Liegenschaftsverwaltung der Einwohnergemeinde besitzt somit immerhin 14% des gesamten Areals. Der Strassenraum und somit auch der Bahnhofsvorplatz liegen hauptsächlich in Besitz der Einwohnergemeinde Langenthal. Strassenräume wurden jedoch nicht in die Berechnung mit einbezogen.

Tabelle 11: Kategorisierung der Grundstückeigentümer im ESP Bahnhof

Eigentümerkategorie	Anzahl	Anzahl %	Fläche ha	Fläche ha %
A*	6	19.4%	2.26	13.9%
B*	1	3.2%	0.30	1.8%
C*	13	41.9%	13.00	80.0%
D*	11	35.5%	0.70	4.3%
Parzellen ¹⁵ ESP gesamt	31	100%	16.26	100%

*A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)

*B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Korporationen, Bürgergemeinden)

*C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)

*D: private Grundstückbesitzer (natürliche Personen)

5.2.4 Beteiligte Akteure und ihre Interessen und Strategien

Kanton Bern

Der Kanton Bern ist mit seinen vielen verschiedenen Amtsstellen ein äusserst heterogener Akteur, der verschiedene Interessen vertritt. (Vgl. Kapitel 3 und 5.1.4) Mit dem ESP-Programm verfolgt der Kanton primär das Ziel die wirtschaftliche Entwicklung im Kantonsgebiet zu fördern und versucht seine Anstrengungen in bestimmten Gebieten, die sowohl für den öffentlichen, wie auch den privaten Verkehr optimal erschlossen, sind zu konzentrieren. Verschiedene Politikbereiche sollen dabei aufeinander abgestimmt werden und die bezeichneten Gebiete sollen planerisch so vorbereitet werden, dass sich Betriebe möglichst rasch ansiedeln können. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C2)

Im ESP Bahnhof Langenthal soll gemäss der Bezeichnung als ESP-D (Dienstleistung) die Ansiedlung von Dienstleistungsunternehmen gefördert werden. Aus kantonaler Sicht eignen sich Bahnhofsgebiete dank ihrer Zentralität und der guten Erschliessung besonders zur Festlegung von

¹⁵ Bei dieser Berechnung wurden Parzellen, die Strassen betreffen, weggelassen.

ESP. Hinzu kommt, dass oftmals bereits ein gewisser Entwicklungsdruck auf diesen Gebieten besteht, was eine Koordination der Entwicklung notwendig und sinnvoll macht. Anfangs der 90er Jahre suchte der Kanton gar aktiv nach Bahnhofsgeländen, welche sich zu einer Entwicklung im Rahmen des ESP Programms eignen. (Bleuel, Interview vom 16.4.2013)

Der Kanton ist im Fall Langenthal daran interessiert, dass im industriell geprägten Areal des ESP Bahnhof Raum für Dienstleistungen geschaffen wird. Im Zuge einer städtebaulichen Aufwertung des Gebiets sollen attraktive Freiräume und Wegverbindungen entstehen und die Scharnierfunktion zwischen neuen Quartieren und der Kernstadt gewährleistet werden. (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2012: 54)

Da es sich beim ESP Langenthal Bahnhof jedoch nicht um einen vom Kanton priorisierten ESP handelt, bringt sich der Kanton nicht besonders aktiv in die Arbeiten zur Umsetzung mit ein. Der von der Stadt erarbeitete kommunale Richtplan wurde von kantonaler Seite genehmigt und der Kanton beteiligt sich an einem Teil der Kosten zur Umsetzung.

Stadt Langenthal

Innerhalb der Stadt Langenthal ist der Druck zur Gestaltung, Entwicklung und Aufwertung des Bahnhofareals vor allem aus dem Stadtparlament in den letzten Jahren gestiegen. Eine im Jahr 2006 eingegebene Motion zur „zukunftsgerichteten Weiterentwicklung des Bahnhofareals“ brachte den Stein ins Rollen. Das Interesse der Stadt liegt dabei besonders in der Attraktivierung der öffentlichen Räume und in der Aufweichung der Trennung zwischen dem Stadtzentrum und der nördlich des Bahnhofs gelegenen Quartieren. Besonders die beiden Bahnhofsplätze sollen gestalterisch aufgewertet werden. Die bestehenden Grünflächen in Besitz der Stadt sollen als solche erhalten und die Aufenthaltsqualität verbessert werden. Zudem kann durch einen Wechsel von der Industrie- zur Dienstleistungsnutzung eine Erhöhung der Wertschöpfungsdichte erreicht werden. Nach Information von Markus Zahnd, dem Leiter des Fachbereichs Stadtentwicklung im Stadtbauamt Langenthal (Mail vom 11.7.2013), hätte auch das Grundstück in Besitz der Stadt ursprünglich ebenfalls bebaut werden sollen. Auf diesem Gebiet befand sich jedoch eine ehemalige Deponie von Sondermüll, weswegen eine aufwändige Sanierung nötig gewesen wäre. Für die gegenwärtige Nutzung stellt diese Ablagerung jedoch keine Gefahr dar.

Zuständig für die Umsetzung des ESP in der Stadtverwaltung ist das Stadtbauamt, mit dem Fachbereich Stadtentwicklung. Zur Umsetzung und vor allem zur Finanzierung dieses breit gestützten Anliegens, verfolgt die Stadt eine Strategie, mit der sie auf verschiedene Karten setzt. Gemäss Markus Zahnd (Interview vom 22.5.2013), ist der wiederbeantragte Status des Gebiets als ESP zentral für die Mitfinanzierung des Vorhabens durch den Kanton und ebenfalls ein gutes Argument für die Bezeichnung desselben als Schlüsselprojekt im Agglomerationsprogramm Langenthal, durch welches Gelder vom Bund zugesprochen werden. Laut dem Schlussbericht zum Agglomerationsprogramm Langenthal, belaufen sich die Kosten der vorgesehenen Massnahmen im Bereich des ESP Bahnhof Langenthal auf insgesamt 57 Millionen CHF (Gemeinderat der Stadt Langenthal, 2011:7).

Für den Anstoss zu einer Entwicklung des Gebiets konnte die Gemeinde nach Aussage von Markus Zahnd jedoch nur das Gespräch mit den Grundeigentümern suchen. Er erachtet jedoch die Möglichkeit der Abschöpfung von Gewinnen für die Grundeigentümer als genug grossen Anreiz. Zudem sei durch die Beplanung des gesamten Areals und durch die Unterstützung der Stadt die Chance auf eine erfolgreiche Umnutzung auch für den einzelnen Eigentümer grösser. Den Einbezug der Grundeigentümer von Beginn der Planungen hinweg bis zur schlussendlichen Projektierung erachtet Zahnd als unerlässlich für die erfolgreiche Umsetzung eines ESP. Denn eine Entwicklung könne nur stattfinden, wenn auch tatsächlich gebaut werde und diese Tätigkeit übernehmen die

Grundeigentümer und Investoren. Was die Gemeinde also konkret macht, ist dass sie durch die planerische Vorbereitung die entsprechenden Rahmenbedingungen und somit einen Anreiz für private Eigentümer und Investoren schafft, um das Gebiet zu entwickeln. Zahnd erwähnt auch alternative Vorgehensweisen und Instrumente, wie das Verhängen einer Planungszone oder die Enteignung im öffentlichen Interesse, welche jedoch aufgrund von Zeit- und Geldgründen nicht verfolgt würden. In Bezug auf die Grundeigentümer versucht man von Seiten der Stadt her also einen Konsens und falls nötig einen Kompromiss für die Planung zu finden. Zum diesem Vorgehen der Gemeinde gilt es anzumerken, dass die gewählte Strategie gut funktioniert, weil auch die Grundeigentümer gewillt sind sich am Projekt zu beteiligen. Im Fall Langenthal wurde der Perimeter für den erarbeiteten Richtplan so gewählt, dass er diejenigen Grundeigentümer, welche mitmachen wollen umfasst und die anderen möglichst aus der Planung ausklammert.

Zahnd (Interview vom 22.5.2013) bezeichnet auch die Festsetzung der im Workshopverfahren erarbeiteten Visionen für das Gebiet in einem kommunalen Richtplan als weitere Strategie der Stadt zur erfolgreichen Umsetzung des ESP. Mit dem Richtplan, welcher für die Behörden verbindlich ist, hat die Stadtverwaltung eine solide Grundlage, auf deren Basis sie konkrete Bauvorhaben beurteilen und eine Bewilligung vergeben kann. Zudem bleibt ein Richtplan auch bei einem politischen Wechsel weiterhin gültig, was wiederum den Grundeigentümern eine gewisse Sicherheit gibt. Für einen Investor sei es schliesslich auch wichtig zu wissen was genau und wann er bauen könne.

Wie das Beispiel des in der Einleitung zum Fallbeispiel beschriebenen ESP Steiachermatte zeigt, verfolgt die Stadt keine Strategie der aktiven Bodenpolitik. Die Landreserven im Besitz der Stadt wurden in diesem Beispiel verkauft, was eine langfristige Steuerung der Entwicklung und langfristige Einnahmen durch die Stadt verunmöglicht. Die Verwaltung der städtischen Liegenschaften, über welche die Stadt eine Strategie in Richtung aktiver Bodenpolitik entwickeln könnte, befindet sich laut Zahnd genauso wie der Fachbereich Stadtentwicklung noch im Aufbau.

Weitere Akteure

Als weitere Akteure sollen hier diejenigen beteiligten Akteure aufgeführt werden, welche zwar für das vorliegende Projekt nicht befragt wurden, aber bei der Umsetzung des ESP ebenfalls eine massgebliche Rolle spielen und sowohl in der Literatur, wie auch in Interviews genannt wurden. Auch ihre Interessen und Strategien sollen hier, soweit möglich, ausgeführt werden. Es gilt jedoch festzuhalten, dass die Informationen zu deren Interessen und/oder Strategien nicht aus Befragungen, sondern aus der Literatur und aus den Aussagen der befragten Akteure, namentlich Vertretern des Kantons und der Gemeinden stammen.

Geiser agro.com AG: Diese Firma, welche im Bereich von Lagerung und Transport von Obst, Gemüse und weiteren Agrarprodukten tätig ist (Internetseite der Geiser agro.com AG, 2013), ist Eigentümerin der nördlich an den Bahnhof angrenzenden Parzelle. Bei den allerersten Gesprächen mit den Grundeigentümern zur Umsetzung des ESP Bahnhof Langenthal in den 90er Jahren, zeigte diese Firma noch kein Interesse an der Entwicklung und Neuausrichtung ihres Areals. Bei der erneuten Aufnahme der Gespräche im Jahr 2007 hatte sich diese Haltung verändert. Laut dem kommunalen Richtplan zum ESP Bahnhof Langenthal (Stadt Langenthal, 2011: 11) beabsichtigt die Firma innerhalb der nächsten 5 (heute nunmehr 3) Jahre ihren Standort in Langenthal aufzugeben. Die Standortanforderungen der Firma hatten sich geändert und die Firma sucht einen neuen Standort mit Autobahnanschluss im Raum Kirchberg, da sie näher an den Produzenten sein möchte (Zahnd, Interview vom 22.5.2013). Diese wesentliche Änderung der Absichten war der Anstoss zu einer erneuten Aufnahme der Entwicklungsplanung im Gebiet. Die Geiser agro.com finanziert nun auch in

Zusammenarbeit mit der Stadt zwei gekoppelte Studienaufträge zur gemeinsamen Planung der öffentlichen Räume der Bahnhofplätze Nord und Süd und des Geiser Areals.

Ammann Gruppe: Das Land im östlichen Teil des Perimeters gehört mit Ausnahme der Gleisflächen dem Immobilienunternehmen der Amman Group Holding AG, deren Hauptsitz direkt südöstlich an dem ESP Perimeter angrenzend liegt. Die Amman Gruppe ist laut eigener Webseite (Internetseite der Amman Group Holding AG, 2013) ein global tätiges Unternehmen in der Bauindustrie und im Strassenbau und Anbieter von Mischanlagen, Maschinen und Dienstleistungen in diesem Bereich. Im ESP Perimeter liegen die Gebäude und Lagerflächen der Avesco AG, welche zwar eine eigenständige Firma ist, jedoch ebenfalls der Gruppe angehört. Gemäss Aussage vom Markus Zahnd (Interview vom 22.5.2013) ist die Firma sehr wichtig für die Stadt Langenthal und daher wurde auch respektiert, dass die Firma in den Gesprächen mit der Stadt klar zu verstehen gab, dass sie nicht beabsichtigt die Areale in ihrem Besitz zur Entwicklung freizugeben. So ist dieses Gebiet, obwohl innerhalb des ESP Perimeters auch nicht in die Planungsbestimmungen des kommunalen Richtplans mit einbezogen worden.

Die Ammann Gruppe, welche bereits seit 1896 in diesem Areal in Langenthal ansässig ist und mittlerweile in der sechsten Familiengeneration geführt wird (Internetseite der Amman Group Holding AG, 2013), hat als Anbieter von rund 10% der Arbeitsplätze in der Region denn auch für die Stadt eine grosse wirtschaftliche Bedeutung (Thomi, 2012). Zudem ist die Firma, nicht zuletzt auch seit Wahl des ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten Johann Schneider-Ammann in den schweizerischen Bundesrat im Jahr 2010, ein wichtiges Aushängeschild für die Stadt Langenthal.

Schweizerische Bundesbahnen (SBB): Die SBB wurden, obwohl es sich beim ESP um ein Bahnhofsgebiet handelt und sie ein wichtiger beteiligte Akteur ist, im Gespräch mit dem Vertreter der Stadt Langenthal, kaum erwähnt. Im kommunalen Richtplan werden denn auch die Flächen in Besitz der verschiedenen ansässigen Bahnunternehmen (neben der SBB noch die BLS und die Aare Seeland mobil AG) bei der Planung nicht berücksichtigt. Planungen in diesem Gebiet unterliegen dem eidgenössischen Eisenbahngesetz (Stadt Langenthal, 2011: 5;11). In der Ausschreibung des Studienauftrages der Stadt Langenthal zur Gestaltung der öffentlichen Räume wird lediglich die Absicht festgehalten die Fussgängerpassage durch die SBB oder allenfalls durch die Stadt als Bauherrschaft auszubauen (Stadt Langenthal, 2012: 3). Nach Aussage von Selina Bleuel, Projektleiterin der Koordinations- und Geschäftsstelle ESP des Kantons Bern (Interview vom 16.4.2013) sind grosse, schweizweit tätige Unternehmen wie die SBB erfahrungsgemäss bei der Umsetzung von ESP eher schwierige Verhandlungspartner, da sie oft übergeordnete firmeneigene Interessen und Strategien verfolgen, die auch nicht immer offengelegt werden.

Die Schweizerische Post: Die Schweizerische Post ist Eigentümerin eines Gebäudes, welches an den südlichen Bahnhofplatz und zwei der Hauptzufahrtsachsen angrenzt. Auch die Post möchte laut Zahnd (Interview vom 22.5.2013) vorläufig keine Veränderungen der Nutzung einleiten. Der Richtplan bindet diese Parzelle jedoch mit groben Vorgaben in die Planung mit ein, damit bei einer Aufgabe der heutigen Nutzung die Grundlagen für eine zukünftige Planung vorhanden sind.

Eigentümer Hotel Da Luca: Das Hotel da Luca liegt ebenfalls angrenzend an den Bahnhofplatz und der private Eigentümer wollte gemäss Zahnd nichts an der gegenwärtigen Situation ändern. Das Grundstück ist in der Richtplanung in das Gebiet der südliche Gleisfront und des südlichen Bahnhofplatzes mit einbezogen, jedoch nicht als Baufeld mit Vorschriften.

5.2.5 Schlussfolgerungen

Kohärenz auf der Ebene der Eigentumsrechte

Die Interne Kohärenz der Eigentumsrechte (Vgl. Kapitel 4.1) bezeichnet den Grad der Abstimmung respektive die potentiellen Widersprüche, welche sich aus der privatrechtlichen Definition und Verteilung der Nutzungsrechte an einer Ressource ergeben können.

Dadurch, dass im Areal des ESP Bahnhof keine Grundstücke mit Baurechten belegt sind und die Parzellen mit Ausnahme einiger Parzellen mit Wohnhäusern in der Mischzone, die in Besitz von Privatpersonen liegen, nicht im Miteigentum vergeben sind, gestaltet sich die Situation der Eigentumsverhältnisse recht einfach. Die Parzellen der Industriezone sind jedoch grösstenteils in Besitz von Firmen, welche bezüglich des Bodeneigentums ihre eigenen Strategien verfolgen.

Die Kohärenz auf der privatrechtlichen Ebene innerhalb des ESP Langenthal ist somit gegeben, denn es bestehen keine Widersprüche zwischen den Eigentumsrechten einzelner Grundeigentümer.

Kohärenz auf der Ebene der öffentlichen Politiken

Die interne Kohärenz der öffentlichen Politiken (Vgl. Kapitel 4.1) gibt den Grad an, zu welchem verschiedene öffentliche Politiken, welche die Nutzung einer bestimmten Ressource regulieren aufeinander abgestimmt sind. Widersprüche zwischen Plänen, Zielen und Anreizsystemen verschiedener öffentlicher Politiken führen zu Inkohärenz und oft zu (Nutzungs-)Konflikten.

Im Beispiel ESP Langenthal Bahnhof stand am Anfang der Realisierungsphase der Auftrag aus dem Stadtparlament, das Bahnhofsareal zukunftsgerichtet zu entwickeln. Zur Umsetzung und Finanzierung dieses Auftrags hat sich die Stadt auf kantonaler Ebene das ESP Programm und auf Bundesebene das Agglomerationsprogramm zunutze gemacht. Dies jeweils im Rahmen der Ansprüche, welche von Bund und Kanton gestellt werden. Das ESP Programm dient dabei sowohl als Weg, um an finanzielle Mittel des Kantons zu gelangen, als auch als Label und Argument für einen Beitrag des Bundes. Bei diesem Vorgehen kommt der Stadt die professionalisierte Stadtplanung innerhalb der Stadtverwaltung zugute, welche diese vorhandenen Instrumente bestens kennt und auch zu Gunsten ihrer Interessen zu nutzen weiss. Die Finanzierung eines baulichen Vorhabens der Stadt Langenthal zur Aufwertung und Entwicklung des Bahnhofgebiets steht bei diesem Beispiel thematisch im Zentrum. Es wird aufgezeigt, wie zur Umsetzung eines Vorhabens Synergien auf der planerischen Ebene der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen genutzt werden können, indem das kantonale ESP Programm und das Agglomerationsprogramm des Bundes kombiniert werden.

Auf kommunaler Ebene wurde zur Umsetzung der festgelegten Ziele für den ESP ein kommunaler Richtplan erstellt. Der Zonenplan als weitere Ebene der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen stimmt mit den Vorhaben im kommunalen Richtplan grösstenteils überein. Einzig für Ergänzungen durch Wohnnutzung müssten Änderungen vorgenommen werden. Die Umsetzung des Richtplans ist dann auch mittels einer Zonenplanänderung oder einer Überbauungsordnung vorgesehen. Das Areal der ansässigen Bahnunternehmen wurde mit Ausnahme der Hauptunterführung kaum in die Planungen mit einbezogen. Begründet ist dies dadurch, dass dieses Gebiet für eine Planung dem Bundesrecht des eidgenössischen Eisenbahngesetzes unterliegt und durch die kantonale oder kommunale Planung nicht beeinflusst werden kann.

Dadurch, dass die Stadt Langenthal eine Mitfinanzierung des Projekts über verschiedene Quellen von Geldern für raumplanerische Projekte gewährleisten möchte, sind die Inhalte der verschiedenen raumplanerischen Instrumente bezüglich des ESP Langenthal Bahnhof auch gut aufeinander

abgestimmt. Das Projekt ist auf verschiedenen Ebenen der Planung verankert und diese nehmen dadurch konkret Bezug aufeinander. Die Kohärenz auf der öffentlich-rechtlichen Ebene ist im Beispiel Langenthal somit gewährleistet. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Aussage für den gesamten Perimeter des ESP gilt. Denn eine hohe Abstimmung zwischen den öffentlichen Politiken und Plänen der verschiedenen Ebenen lässt in denjenigen Teilgebieten des Perimeters festmachen, welche durch den kommunalen Richtplan abgedeckt werden. In den nicht abgedeckten Teilgebieten von Bahn und Industrie können die Ziele des ESP im Prinzip nicht umgesetzt werden. Das ESP Programm scheint hier daher mehr Mittel zum Zweck (Finanzierungsquelle für Aufwertung der öffentlichen Räume um den Bahnhof) als Selbstzweck zu sein.

Kohärenz zwischen der Ebene der Eigentumsrechte und der öffentlichen Politiken

Die externe Kohärenz (Vgl. Kapitel 4.1 und 5.1.5) bezeichnet die Abstimmung zwischen den Regulierungen der Nutzung einer Ressource durch die öffentliche Politik und derjenigen durch das Eigentumsrecht.

Das Beispiel des ESP Langenthal zeigt sehr stark, dass ein Vorhaben, wie die Entwicklung eines Bahnhofsgebiets mit der Beteiligungsbereitschaft der Grundeigentümer steht oder fällt. Nur dadurch, dass ein wichtiger Grundeigentümer seine Absichten geändert hatte, konnte die Planung des Areals überhaupt wieder aufgenommen werden. Zudem wurden in der kommunalen Richtplanung die Parzellen von Eigentümern, welche vorläufig keine Änderung der Nutzung vornehmen wollen, nur mit groben Vorschriften oder überhaupt nicht berücksichtigt. Ein Punkt, der hervorsteht, ist also die Rolle der Grundeigentümer, ohne deren Unterstützung eine Umsetzung der Planungen nicht möglich war und wäre. Obwohl rechtlich gesehen Instrumente für ein Durchgreifen der Gemeinde vorhanden wären, bevorzugt man Gespräche, sucht einen Konsens oder Kompromiss, und respektiert die Haltung von Grundeigentümern, welche sich nicht an einer Planung beteiligen wollen. Durch ihre starke Position bei der Umsetzung des ESP erhalten die Grundeigentümer die Möglichkeit sich durch die Miterarbeitung der Ziele des kommunalen Richtplans bereits auf der Ebene der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen mit einzubringen. Diese partizipative Planung, welche die betroffenen Grundeigentümer mit einbezieht, bietet der Vorteil, dass die Chancen zur Umsetzung des Vorhabens erhöht werden. Jedoch birgt dieses Vorgehen auch die Gefahr, dass das Durchsetzungsvermögen der Stadt, welche im Planungsprozess die öffentlichen Interessen zu vertreten hat, abgeschwächt wird. Die Position der Grundeigentümer gegenüber der Stadt als Planungshoheit wird nochmals gestärkt dadurch, dass sie nun sowohl auf der privatrechtlichen Ebene des Grundeigentums, als auch der öffentlich-rechtlichen Ebene der Planung vertreten sind.

Die Stadt selbst ist zwar mit dem Bahnhofsvorplatz und dem öffentlichen Park im Besitz von Land und somit auf beiden Ebenen vertreten, verfolgt aber damit lediglich ihre Aufgabe zur Bereitstellung von öffentlichen Räumen und keine aktive Bodenpolitik zur Entwicklung des Bahnhofsgebiets. Eine Bebauung des Gebiets wurde zwar ursprünglich in Betracht gezogen, jedoch wurde die Idee aufgrund von Altlasten wieder aufgegeben.

Langenthal wählt bei der Umsetzung des ESP einen partizipativen Weg und geht sehr stark auf die Absichten der ansässigen Grundeigentümer ein. Dieses Vorgehen scheint im Scheitern eines ersten Anlaufes für den ESP Bahnhof zu gründen. Durch Partizipation erarbeitete Planungsziele sind für den Eigentümer jedoch noch nicht verbindlich, es handelt sich lediglich um eine Art „gentlemen's agreement“. Über Partizipation kann also lediglich die höhere Wahrscheinlichkeit einer erhöhten externen Kohärenz erreicht werden, solange sich die Eigentümer an die erarbeiteten Ziele halten. Im

kommunalen Richtplan ist jedoch eine Lösung für dieses Problem in Form der Überbauungsordnung vorgesehen. Durch eine solche würden die für den Richtplan erarbeiteten Planungsziele auch für die Eigentümer verbindlich und momentane Inkohärenzen könnten somit verbessert werden.

Durch den Umstand, dass noch keine solche Überbauungsordnung erarbeitet wurde und dadurch, dass zudem mit der SBB einer der wichtigsten Eigentümer schon allein der speziellen gesetzlichen Bestimmungen wegen nicht in die ESP Planung mit einbezogen werden kann, ist die externe Kohärenz im Fall des ESP Langenthal als verbesserungsfähig zu betrachten.

5.3 Gemeinde Studen: ESP Studen

Die Gemeinde Studen ist Standort eines ESP, bei welchem die Hälfte der Fläche durch einen einzelnen Grundeigentümer besetzt ist. Vom Kanton her wollte man den ESP aus diesem Grund sistieren. Die Gemeinde selber ist im restlichen Gebiet sehr aktiv als Eigentümerin der verfügbaren unbebauten Flächen und hat sich gegen dieses Vorhaben vorerst erfolgreich zur Wehr gesetzt. Die Folgenden Kapitel zeigen auf, dass im Fall des ESP Studen zwischen den öffentlichen Raumentwicklungspolitiken insofern Widersprüche vorhanden sind, als dass eine gute Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr als Vorbedingung für einen ESP Standort (noch) nicht erfüllt ist und die Erfüllung dieser Bedingung mit Unsicherheiten verbunden ist. Zudem ist die Koordination zwischen den Zielen der Raumplanung und der Landeigentümer nur für einen Teil des ESP erfolgreich. Eine übergeordnete Planung, welche sich nur auf den ESP Perimeter bezieht, und Ziele wie auch Verfahren für dessen Umsetzung festlegt, fehlt in diesem Beispiel.

5.3.1 Fallbeschreibung

Die Gemeinde Studen mit ihren 2876 Einwohnern liegt mitten im Berner Seeland zwischen dem Regionalen Zentrum Lyss und der Stadt Biel (Internetseite der Gemeinde Studen, 2013) entlang der kantonalen Autobahn und Eisenbahn Achse zwischen Biel und Bern. Die Gemeinde gehört bereits der Agglomeration Biel an und ist auch baulich mit den Nachbargemeinden Richtung Biel zusammengewachsen, hat jedoch vom allgemeinen Eindruck her einen ländlich-suburban geprägten Charakter bewahrt.

ESP Studen

Der ESP Studen hat eine Grösse von 30 ha und ist am südwestlichen Dorfrand von Studen gelegen. Von der Gemeinde werden davon lediglich die noch als unbebautes Land verbliebenen 7 ha auf der Webseite öffentlich für die Ansiedlung von Unternehmen angepriesen. Im Jahr 2001 wurde dieses Gebiet als ESP-A ins ESP Programm aufgenommen. Seit daher haben sich jedoch lediglich vereinzelte KMU im Gebiet angesiedelt. Aus diesem Grund wurde nach der Erstellung des 7. Zwischenberichts zu den ESP im Kanton Bern von Seite des Kantons in Betracht gezogen den ESP in Studen zu sistieren. Die Vertreter der Gemeinde wehrten sich jedoch, worauf der ESP im Programm verblieb. Im Vergleich zu anderen ESP wurden in diesem Gebiet bisher vergleichsweise wenig Investitionen getätigt. Bis ins Jahr 2008 hatte der Kanton 4.2 Mio. CHF investiert, die Gemeinde hatte ihrerseits 2.43 Mio. investiert, wobei jedoch die Investition weiterer 5 Mio. CHF von Seite der Gemeinde geplant waren (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008: 23).

5.3.2 Beschrieb des Perimeters und der Verkehrsinfrastruktur

Abbildung 14 zeigt eine Übersicht des Perimeters des ESP auf dem Gemeindegebiet von Studen und vermittelt durch eine Satellitenaufnahme einen Eindruck der innerhalb des Perimeters vorhandenen

physischen Ressourcen. Abbildung 15 zeigt die Verkehrserschliessung für den motorisierten Individualverkehr (MIV) durch das Strassennetz sowie die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (ÖV) mittels der ÖV-Güteklassen und der Linien und Haltestellen des Bus und Bahnverkehrs auf. Es folgt nun der Beschrieb zu den Aussagen dieser beiden Abbildungen bezüglich des ESP Studen.



Abb. 14: Übersichtskarte Perimeter und Ressourcen. ESP Studen.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern, Satellitenbild von Google Maps

Die südliche Hälfte des Landes innerhalb des ESP Perimeters sticht bei der Betrachtung der Abbildung 14 hervor. Diese ist komplett versiegelt und wird als Lagerfläche für Neuwagen genutzt. Im oberen Teil ist wiederum etwa die Hälfte der Fläche entlang der Hauptachsen überbaut. Die verbleibenden Flächen werden landwirtschaftlich genutzt, sind jedoch bereits durch eine Strasse erschlossen.

Die verkehrliche Erschliessung des Gebiets für den motorisierten Individualverkehr an das übergeordnete Strassennetz erfolgt über einen $\frac{3}{4}$ Anschluss an die kantonale T6 zwischen Bern und Biel in 1 km Entfernung vom ESP. Für diese ist vorgesehen, dass sie in den nächsten Jahren ins Nationalstrassennetz übergehen soll. Mit dem neuen Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz soll das schweizerische Nationalstrassennetz um 376 km bestehender Strecken erweitert werden.¹⁶

Der Anschluss an die T6 in Studen besteht jedoch zurzeit nur aus der Richtung von Biel und in Richtung Bern. Intern wurden die noch freistehenden Flächen infrastrukturell durch die Gemeinde so erschlossen, dass sie baureif sind (Stegmann, Interview vom 27.5.2013).

¹⁶ Demnach soll auch die H6 (T6) von Bern nach Biel in das Nationalstrassennetz aufgenommen werden (Internetseite Bundesamt für Strassen (ASTRA), 2013). Die Vorlage wurde am 22.3.2013 sowohl vom Nationalrat, als auch vom Ständerat angenommen. Der Bundesbeschluss ist jedoch mit einer Änderung im Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG) (SR 725.11) und einer Erhöhung der Autobahnvignettengebühr verbunden. Am 10. Juli 2013 wurde ein Referendum gegen diese Änderung eingereicht und die Vorlage kam per Abstimmung vom 24. November 2013 vors Volk, wo sie mit 60% Stimmenanteil abgelehnt wurde. (Internetseite des Schweizerischen Parlaments, 2013) Es bleibt somit vorerst offen, wie und wann der Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz nun umgesetzt werden kann.

Von der Erschliessung für den öffentlichen Verkehr her besteht eine Buslinie, welche nördlich ans Gebiet heranführt und stündlich eine Verbindung Richtung Biel und Lyss bietet. In zirka 800m Distanz vom ESP liegt zudem der Bahnhof Studen, welcher durch die S-Bahn zwischen Bern und Biel erschlossen ist und in beide Richtungen im Halbstundentakt verkehrt. Die Fahrt nach Biel dauert dabei lediglich 8 Minuten, während die Fahrt mit dem Bus rund 20 Minuten dauert. Nach Lyss dauert die Fahrt mit dem Bus 15 Minuten und mit der S-Bahn 7 Minuten sowie bis Bern rund 30 Minuten. Betrachtet man die Erschliessung des ESP Perimeters jedoch über die ÖV-Güteklassen, so ist die Erschliessung nicht ausreichend. Der östliche Teil, der noch im Einzugsbereich des S-Bahnhofs liegt, liegt in der ÖV-Güteklasse D. Der durch die Busverbindung erschlossene nördliche Teil ist in der ÖV-Güteklasse E gelegen und rund ein Viertel des Gebiets weist gar keine ÖV-Güteklasse auf.

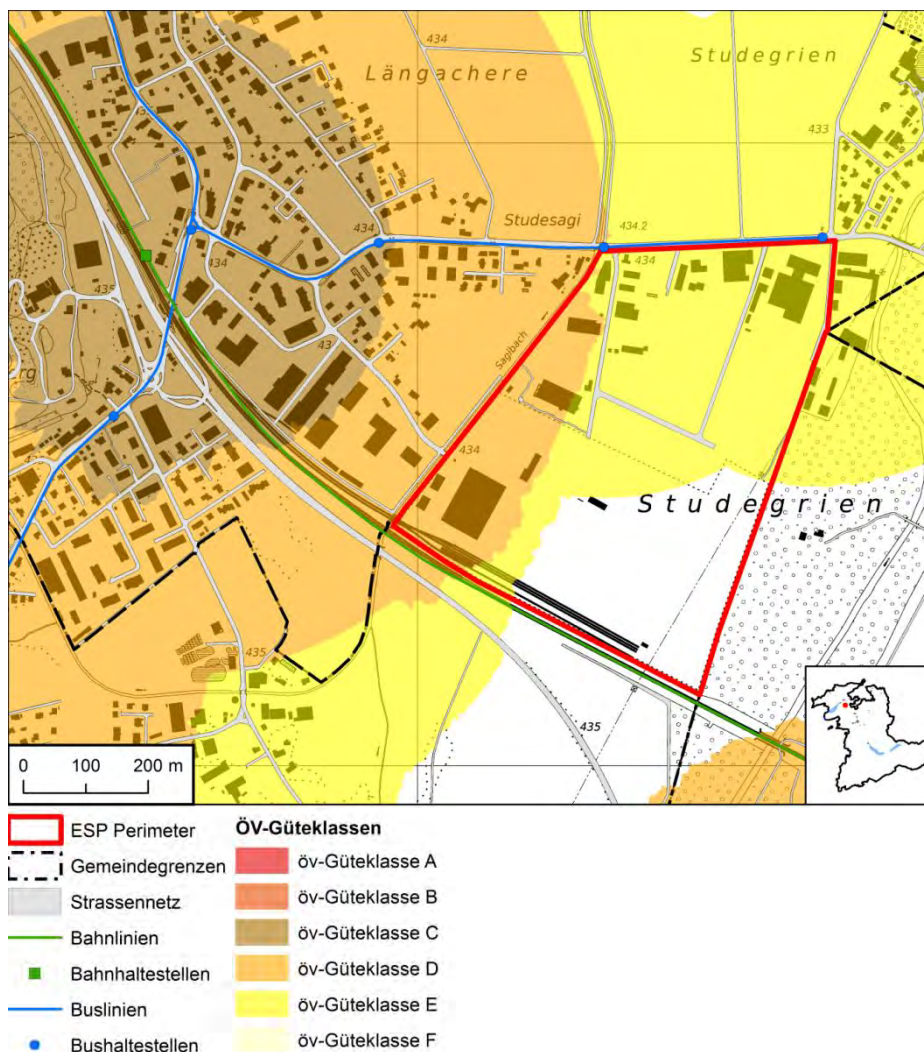


Abb. 15: Übersichtskarte Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr. ESP Studen.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

5.3.3 Raumwirksame öffentliche Politik und Eigentum

In den folgenden Abschnitten werden im Bereich der raumwirksamen öffentlichen Politiken die Bestimmungen der auf den Ebenen Kanton und Gemeinde vorhandenen nominalen Pläne sowie des regional angelegten Agglomerationsprogramms in Bezug auf das untersuchte ESP Gebiet erläutert. Für den Bereich des Eigentumsrechts folgt die Darstellung und Erläuterung der Eigentumsverhältnisse innerhalb des ESP Perimeters.

Kantonale Planung: Richtplan

Der kantonale Richtplan dient als Instrument zur Koordination verschiedener raumrelevanter Politikbereiche und zur Steuerung der räumlichen Entwicklung. Die folgende Abbildung zeigt die für die Untersuchung des ESP Studen relevanten Inhalte des kantonalen Richtplans aus den Bereichen Verkehr und Wirtschaft.

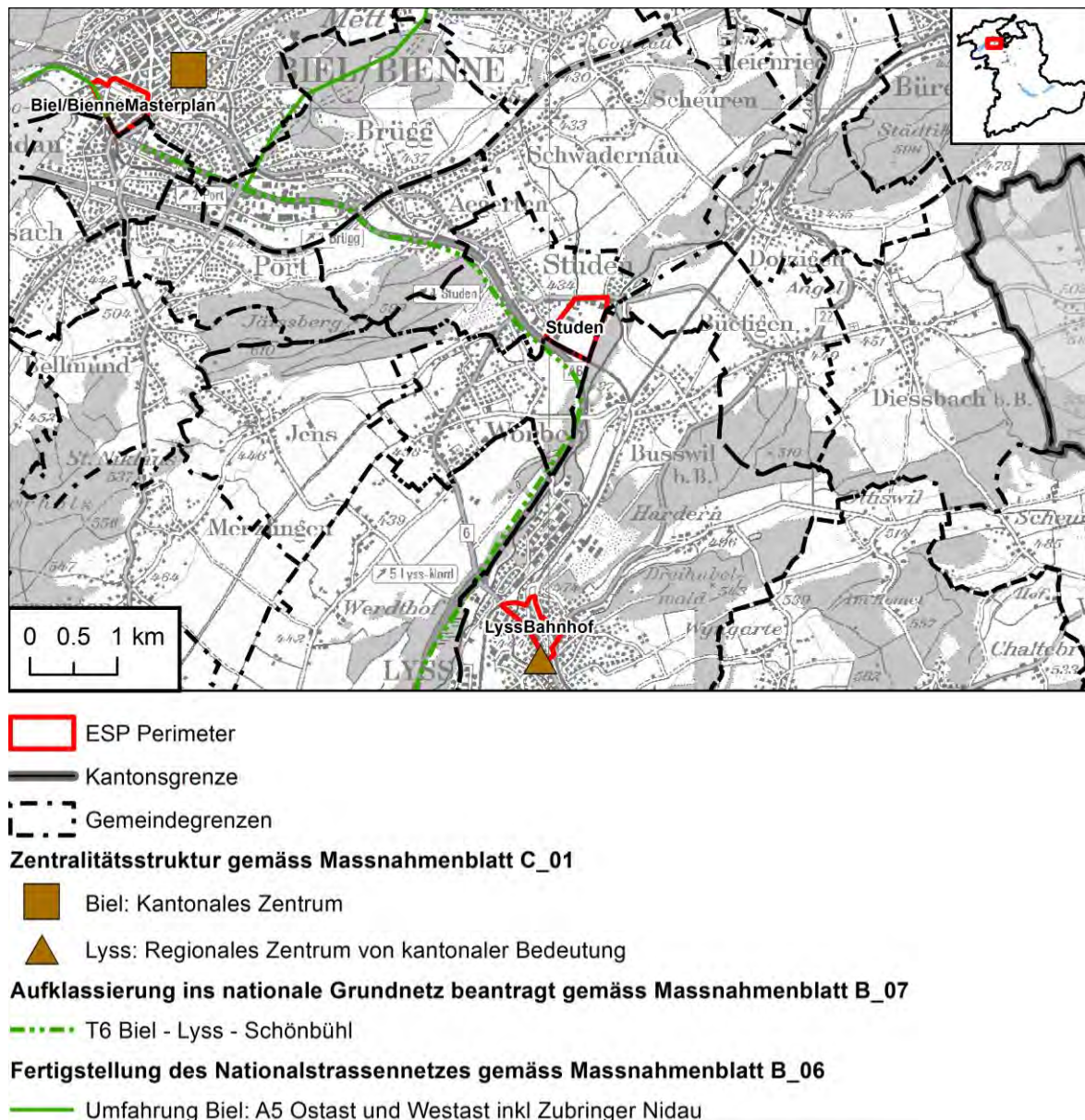


Abb. 16: Übersichtskarte Kantonalen Richtplan Verkehr und Wirtschaft. ESP Studen.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

Kantonale Entwicklungsschwerpunkte: Der ESP Studen ist im Richtplan des Kantons Bern als ESP-A festgesetzt. Verkehrsintensive Vorhaben im Bereich Freizeit und Einkaufen werden für dieses Gebiet ausgeschlossen. Weitere auf der Übersichtskarte dargestellte ESP sind der ESP-D Masterplan rund um das Bahnhofsgebiet in Biel sowie der bereits realisierte ESP-D Lyss Bahnhof. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Massnahme C_04)

Durch den Status als ESP können für diese Gebiete kantonale Gelder gesprochen werden. Die Gemeinden sind durch den ESP Status des Gebiets dazu angehalten das Land in den bestimmten

Perimetern planerisch so vorzubereiten, dass sich neue Betriebe möglichst rasch ansiedeln können. Mit der Bezeichnung als ESP-A (Entwicklungsschwerpunkt Arbeiten) liegt der angestrebte Nutzungsschwerpunkt für das Gebiet in Studien auf der industriellen/gewerblichen Produktion oder bei auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtete Nutzungen. Bedingung für die Verkehrserschliessung ist hier die Nähe zu einem bestehenden Autobahnanschluss und eine Erschliessungsmöglichkeit für den öffentlichen Verkehr. (Vgl. Kapitel 3)

Zentralitätsstruktur: Zur Unterstützung der einzelnen Kantonsteile verfolgt der Kanton Bern eine im Richtplan festgelegte Zentralitätsstruktur. Dieses Steuerungsinstrument ersetzt das zuvor vertretene Konzept der „dezentralen Konzentration“ und ist darauf ausgerichtet in den bestimmten Zentren die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Nach dieser Struktur werden auch die kantonalen Mittel gezielter eingesetzt.

Studen liegt dabei zwischen dem kantonalen Zentrum Biel, welches die Gemeinden Biel, Brugg und Nidau umfasst, sowie dem regionalen Zentrum von kantonaler Bedeutung Lyss. Die Attraktivität der Stadt Biel soll demnach mit kantonalen Mitteln gefördert werden soll, da diese aus Sicht des Kantons ein grosses Wachstumspotential aufweist und im Standortwettbewerb bestehen kann. Lyss wird demnach vom Kanton her aus staats- und regionalpolitischer Sicht unterstützt. Durch eine Beschränkung der Zahl geförderter Standorte sollen die knappen kantonalen Mittel gezielt eingesetzt werden können. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C1; Massnahme C_01)

Neue Nationalstrassen: Die Aufklassierung der T6 von Biel über Lyss nach Schönbühl ins Grundnetz der Nationalstrassen ist im Richtplan als Zwischenergebnis festgehalten. Der Kanton hat demnach sein Interesse an der entsprechenden Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes gegenüber dem Bund zu vertreten. Die Fertigstellung der der A5 im Raum Biel (Ostast und Westast inkl. Zubringer Nidau) ist bereits beschlossen und der Kanton hat die finanziellen Mittel zur Realisierung bereitzustellen und die zeitlichen Prioritäten dafür festzulegen. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Massnahme B_07; Massnahme B_06)

Regionale Planung: Agglomerationsprogramm Biel Lyss / RGSK Biel Seeland

Die Agglomerationsprogramme, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam beim Bund eingereicht werden müssen, umfassen Massnahmen zur Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und zur verkehrlichen Infrastruktur. (Internetseite Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), 2013)

Der regionalen Raumplanung kommt im Kanton Bern im Vergleich zu anderen Kantonen innerhalb der Raumplanung eine relativ starke Rolle zu. Durch sogenannte Regionalkonferenzen werden regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) erarbeitet. Diese gelten jeweils als teilregionale Richtpläne und sind somit behördenverbindlich. Zudem enthalten diese das Agglomerationsprogramm der zweiten Generation. (Internetseite der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) des Kantons Bern, 2013b)

Der ESP Studen wird im RGSK Biel Seeland als solcher integriert und die landwirtschaftlichen Parzellen nördlich des Perimeters ebenfalls sind als Vorranggebiete für eine Siedlungserweiterung mit Arbeitszonen festgehalten. Die Erschliessung des ESP für den Verkehr sowohl für den motorisierten Individualverkehr als auch für den öffentlichen Verkehr, wird als mangelhaft bezeichnet und der Ausbau des Anschlusses an die T6 als dringende Voraussetzung für eine Weiterentwicklung des ESP erachtet. Daher wird dieser ebenfalls in den Massnahmen des Agglomerationsprogramms mit höchster Priorität festgehalten. (Verein seeland.biel/bienne, 2012: 74;85;94) Die Gemeinde erhofft sich mit der vorgesehenen Aufnahme der T6 ins

Nationalstrassennetz die Möglichkeit eines Ausbaus des Anschlusses über eine Finanzierung durch den Bund (Stegmann, Interview vom 27.5.2013).

Kommunale Planung: Ortsplanung

In Abbildung 17 sind eine aggregierte Version der kommunalen Zonenplanung für die Bauzone sowie die Perimeter von Überbauungsordnungen oder Zonen mit Planungspflicht dargestellt. Die Tabelle 12 behandelt die jeweiligen Anteile der einzelnen Zonentypen an der gesamten Fläche des ESP Studen.

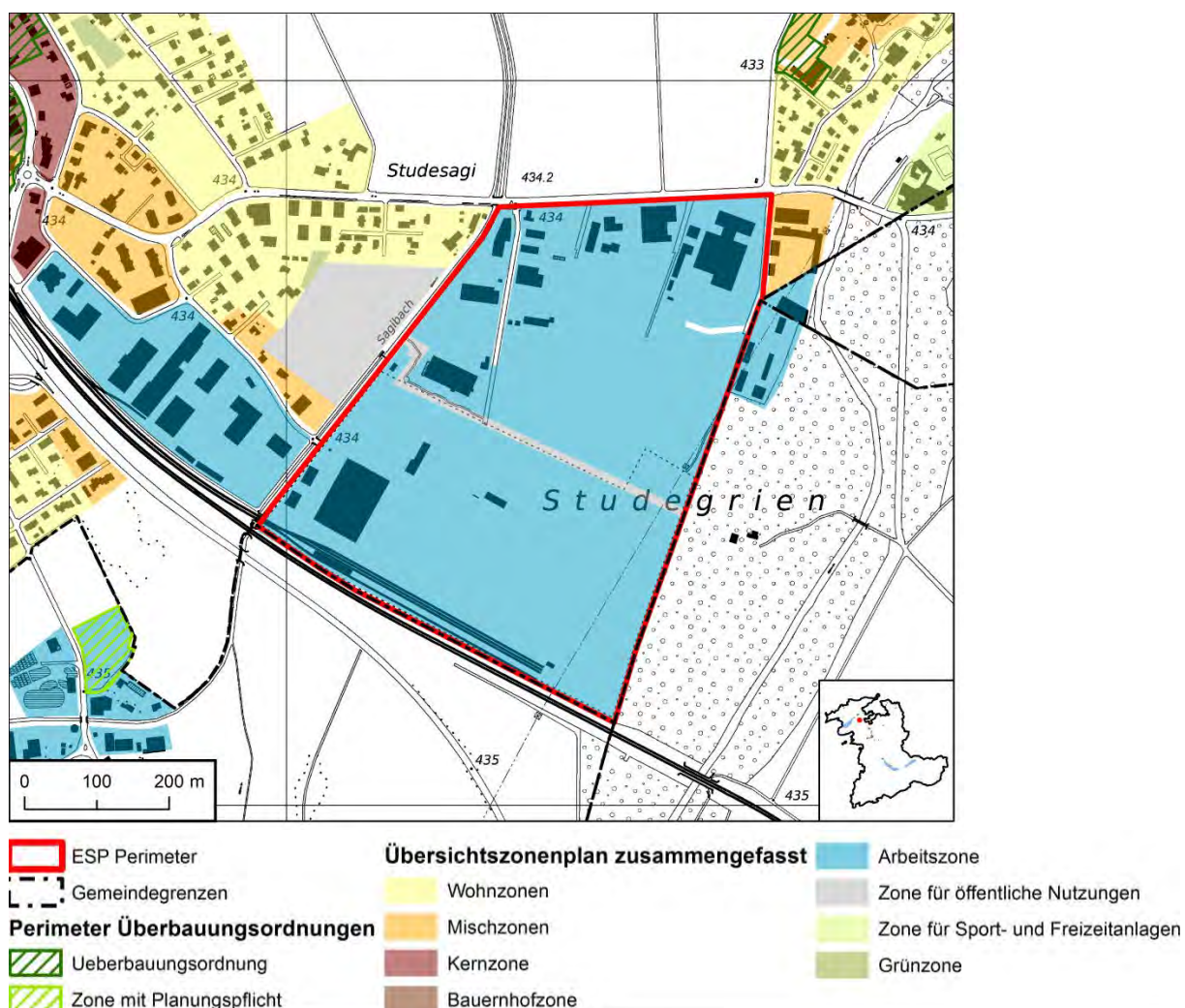


Abb. 17 Zonenplan und Überbauungsordnungen. ESP Studen.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

Tabelle 12: Einteilung Zonenplan im ESP Studen

Zone	Fläche in ha	%
Arbeitszone	28.64	95.5%
Zone für öffentliche Nutzungen	0.63	2.1%
nicht Bauzone	0.73	2.4%
ESP gesamt	30.00	100%

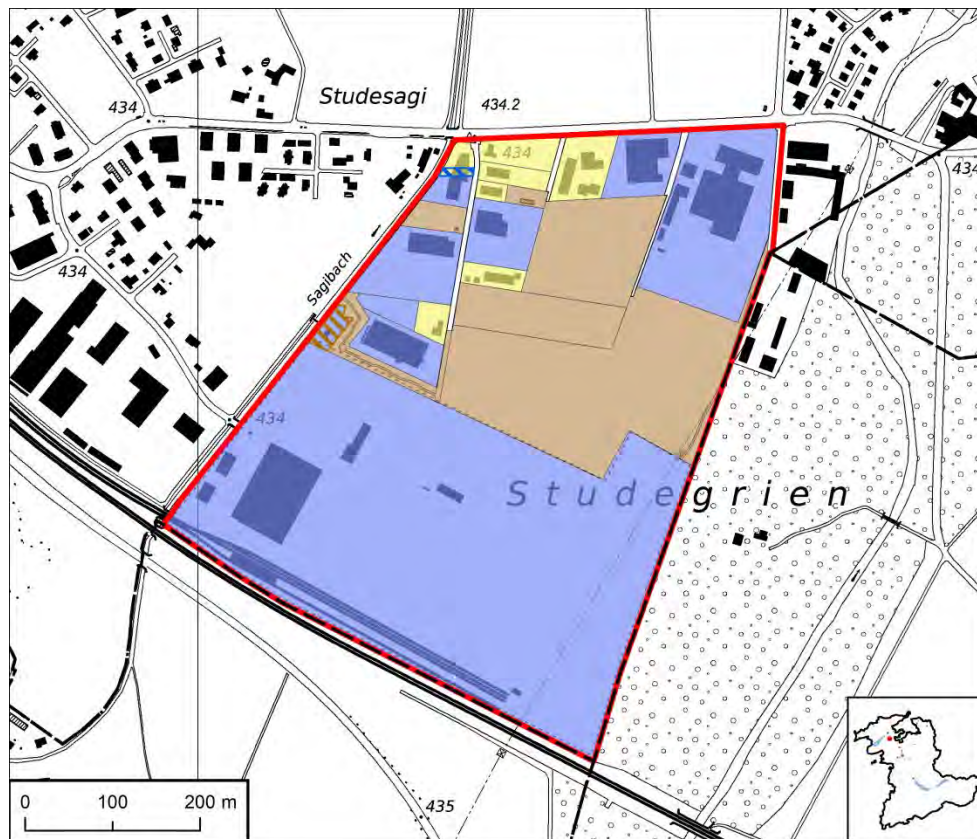
Die Zonenordnung im ESP gestaltet sich relativ einfach. 95% der Fläche ist als Arbeitszone ausgeschieden. In der Mitte des Perimeters wird das Gebiet durch einen Streifen, welcher der Zone für öffentliche Nutzungen zugeteilt ist, durchquert. Im westlichen Teil dieses Streifens wurde bereits

ein öffentlicher Gehweg realisiert. Die 2.4% der Fläche, welche nicht der Bauzone angehören, betreffen den Strassenraum.

Überbauungsordnungen existieren keine im Perimeter des ESP. Nebst der Zonenplanung besteht ebenso wenig eine übergeordnete kommunale Gesamtplanung über das Areal, wie etwa ein kommunaler Richtplan.

Eigentum

In Abbildung 18 werden die Eigentumsverhältnisse für Parzellen und Baurechte innerhalb der ESP Perimeter nach vier verschiedenen Eigentümerkategorien dargestellt. Die Tabelle 13 zeigt die Anteile der jeweiligen Eigentümerkategorie nach Anzahl und Fläche der Parzellen für den ESP Studen, die Tabelle 14 zeigt die Anteile der jeweiligen Eigentümerkategorie nach Anzahl und Fläche der Baurechte für den ESP Studen auf.



ESP Perimeter

Gemeindegrenzen

Eigentumsverhältnisse Parzellen

A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)

B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Genossenschaften, Bürgergemeinden)

C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)

D: private Grundstückbesitzer

Eigentumsverhältnisse Baurechte

A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)

B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Genossenschaften, Bürgergemeinden)

C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)

D: private Grundstückbesitzer

Abb. 18: Kategorisierte Eigentumsverhältnisse von Parzellen und Baurechten. ESP Studen.

Quelle: eigene Darstellung, Geodaten vom Amt für Geoinformation des Kantons Bern

70% der Fläche im Perimeter des ESP Studen befindet sich im Besitz von Wirtschaftsakteuren. Davon sind allein 16 ha im südlichen Teil des Gebiets und somit etwas mehr als die Hälfte der Gesamtfläche in Besitz der Cotra Autotransport AG. 5% der Fläche liegt in Besitz von Privatpersonen. Die Parzellen in Privatbesitz machen rund einen Drittel der Gesamten Parzellenzahl aus, was zeigt, dass diese sehr kleinflächig sind. Ein Viertel der Gebietsfläche liegt in Besitz der Einwohnergemeinde Studen. Mit Baurechten sind nur zwei sehr kleinflächige Parzellen versehen. Das eine Baurecht betrifft eine Gasreglerstation der Einwohnergemeinde Biel, das andere ist in Besitz eines Gewerbebetriebs.

Tabelle 13: Kategorisierung der Grundstückeigentümer im ESP Studen

Eigentümerkategorie	Anzahl	Anzahl %	Fläche ha	Fläche ha %
A*	5	23.8%	7.62	25.8%
B*	0	0.0%	0.00	0.0%
C*	9	42.9%	20.48	69.3%
D*	7	33.3%	1.44	4.9%
Parzellen ¹⁷ ESP gesamt	21	100%	29.53	100%

Tabelle 14: Kategorisierung Baurechtsnehmer im ESP Studen

Eigentümerkategorie	Anzahl	Anzahl %	Fläche ha	Fläche ha %
A*	1	50.0%	0.12	77.6%
B*	0	0.0%	0.00	0.0%
C*	1	50.0%	0.03	22.4%
D*	0	0.0%	0.00	0.0%
Baurechte ESP gesamt	2	100%	0.15	100%

*A: öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)

*B: gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Korporationen, Bürgergemeinden)

*C: Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)

*D: private Grundstückbesitzer (natürliche Personen)

5.3.4 Beteiligte Akteure und ihre Interessen und Strategien

Kanton Bern

Der Kanton Bern ist mit seinen vielen verschiedenen Amtsstellen ein äusserst heterogener Akteur, der verschiedene Interessen vertritt. (Vgl. Kapitel 3, Kapitel 5.1.4 und 5.2.4) Mit dem ESP-Programm verfolgt der Kanton primär das Ziel die wirtschaftliche Entwicklung im Kantonsgebiet zu fördern und versucht seine Anstrengungen in bestimmten Gebieten, die sowohl für den öffentlichen, wie auch den privaten Verkehr optimal erschlossen, sind zu konzentrieren. Verschiedene Politikbereiche sollen dabei aufeinander abgestimmt werden und die bezeichneten Gebiete sollen planerisch so vorbereitet werden, dass sich Betriebe möglichst rasch ansiedeln können. (Regierungsrat des Kantons Bern, 2011: Strategien Kapitel C2)

Der ESP Studen ist geographisch zwischen den zwei Zentren Biel und Lyss gelegen, welche vom Kanton in ihrer Entwicklung gefördert werden. Der ESP Standort ist aktiv, gehört jedoch nicht zu den vom Kanton priorisierten ESP. Von Seiten des Kanton erwartet man bei einem allfälligen Ausbau des Anschlusses an die T6 oder einer Erweiterung des ESP Perimeters einen erhöhten Koordinationsbedarf und auch einen erhöhten Entwicklungsdruck auf das Gebiet, sobald die Flächen der ESP in Biel überbaut sind (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2008). Das grösste Interesse des Kantons im Gebiet richtet sich auf eine Umnutzung des

¹⁷ Bei dieser Berechnung wurden Parzellen, die Strassen betreffen, weggelassen.

zurzeit nicht verfügbaren Arealen der Cotra Transport AG im Süden des Perimeters, welches zurzeit als Neuwagenparkplatz genutzt wird (Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern, 2012). Da sich aber in dieser Hinsicht seit der Aufnahme des Areals ins ESP Programm nichts getan hatte, erwog man von Seiten des Kantons gar den ESP zu sistieren. Das Interesse des Kantons an einer Umsetzung des ESP ist also zur Zeit eher gering.

Gemeinde Studen

Studen ist mit seinen fast 3000 Einwohnern eine Gemeinde mittlerer Grösse und auch der ESP Studen, den sie zu verwalten hat, ist mit einer Grösse von 30 ha durchschnittlich. Was die Verfügbarmachung des bisher noch nicht überbauten Landes im ESP betrifft, ist die Gemeinde sehr aktiv. Dieses Gebiet von 7 ha ist nämlich vollständig im Besitz der Einwohnergemeinde, wurde von dieser bereits entsprechend erschlossen und wird mittels Broschüren auch aktiv für die Ansiedlung von Unternehmen beworben. Gemäss Mario Stegmann (Interview vom 27.5.2013), dem Gemeindepräsidenten von Studen, war die Gemeinde zum Teil bereits im Besitz dieser Flächen, bevor diese ins ESP Programm aufgenommen wurden, zum Teil wurden diese aber auch nachher aufgekauft, als sich diese Gelegenheit ergeben hat. Auch von den landwirtschaftlichen Parzellen nördlich des Perimeters, welche für eine allfällige Erweiterung in Frage kämen, besitzt die Gemeinde bereits einen Teil.

Dass die Einwohnergemeinde so viel Land besitzt, ist auf historische Gründe zurückzuführen. Als Mitte des 19. Jahrhundert die Gemeindegüter zwischen Einwohnergemeinde und Burgergemeinde aufgeteilt wurden, trat die Burgergemeinde Land, welches ihr zugesprochen wurde an die Einwohnergemeinde ab, da diese im Gegenzug die Armenlasten und Schwellenpflicht (Hochwasserschutz an der alten Aare) übernahm. (Stegmann, 2010: 11)

Die Gemeinde ist zwar auf dem Bodenmarkt aktiv, von einer eigentlichen Strategie kann jedoch nicht gesprochen werden, da diese nicht institutionalisiert ist. So laufen beispielsweise Kauf und Verkauf von Land über die ordentliche Gemeinderechnung und der Kredit für einen Landkauf muss von der Gemeindeversammlung gesprochen werden. Dafür, ob das Land schliesslich über einen direkten Verkauf oder im Baurecht abgegeben wird, ist nicht eine Strategie der Gemeinde ausschlaggebend, sondern die Anliegen des Unternehmens, welches sich ansiedeln möchte. Die Gemeinde bietet beide Optionen an, jedoch weniger im Hinblick auf ihre eigenen Interessen, sondern auf diejenigen der Unternehmen und was für diese gerade günstiger wäre. So wurde bisher das Land ausschliesslich im direkten Verkauf an verschiedene kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vergeben. Ein grosser Vorteil des Gemeindebesitzes für die Unternehmen ist die schnelle Verfügbarkeit des Baulandes. Durch das Eigentum von Land hat die Gemeinde gemäss Stegmann eine Doppelrolle. Zum einen möchte sie als Landbesitzerin einen möglichst hohen Verkaufspreis erzielen, zum andern möchte sie als Gemeinde eine bestimmte Art von Unternehmen anziehen, welche gute Steuereinnahmen bringen und eine hohe Arbeitsplatzdichte aufweisen. Dafür wurden Nutzungsprofile für das ESP Gebiet erstellt. Für die Ansiedlung solcher Unternehmen will die Gemeinde möglichst günstige Bedingungen schaffen. Die bereits ansässige Cotra Automobile AG passt eigentlich nicht mehr in dieses Profil. Laut Stegmann hatte die Gemeinde durch die Ansiedlung der General Motors (GM), Vorgängerin der heute ansässigen Cotra Autotransport AG, in den 60er Jahren zwar viel Geld erhalten, das heutige Verhältnis von Steuerertrag und Arbeitsplätzen zur Fläche liegt aber nicht in dem von der Gemeinde erwünschten Rahmen. Es sei laut Stegmann auch nicht ganz klar, warum diese Fläche im Perimeter des ESP aufgenommen sei, da der Grundeigentümer nicht bereit ist die Fläche freizugeben.

Die Gemeinde sieht das ESP Programm in erster Linie als Marketing Instrument für Flächen, welche sich aus raumplanerischer Sicht besonders für die Ansiedlung von Unternehmen eignen. Gemäss Stegmann (Interview vom 27.5.2013) hätten sich weitere KMU jedoch auch ohne das Label ESP in diesem Gebiet angesiedelt. Einen wesentlichen Vorteil sieht er bei der Ansiedlung von grösseren Unternehmen, welche durch den Kanton vermittelt werden. Im Kontext des ESP Programms verkauft sich die Wirtschaftsförderung des Kantons Bern als Anlaufstelle für Firmen und Vermittlerin potentieller Standorte. Bisher ist diese Rolle jedoch in keinem der in der vorliegenden Arbeit untersuchten Fallbeispiele zum Tragen gekommen. Von Seiten des Kantons wünscht sich die Gemeinde mehr Support. Die Gemeinde unternimmt im Rahmen ihrer Möglichkeiten viele Anstrengungen, um das Land in ihrem Besitz zu vermarkten. Der Erfolg was bisher jedoch eher mässig. Laut Stegmann gab es zwar viele Anfragen, aus den vielfältigsten Gründen, hat sich jedoch aus den meisten kein konkretes Projekt ergeben. Es sei zudem die Aufgabe des Kantons die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des ESP zu schaffen, womit insbesondere der von der Gemeinde gewünschte Vollanschluss an die T6 gemeint ist. Die Gemeinde setzt ihre Hoffnungen für eine Umsetzung dieses Vorhabens in die anstehende Aufklassierung der T6 ins Nationalstrassennetz und somit in die Hoheit des Bundes. Dabei erachtet sie den ESP-Status des Gewerbegebiets als schlagendes Argument für die Verhandlungen mit dem Bund.

Weitere Akteure

Als weitere Akteure sollen hier diejenigen beteiligten Akteure aufgeführt werden, welche zwar für das vorliegende Projekt nicht befragt wurden, aber bei der Umsetzung des ESP ebenfalls eine massgebliche Rolle spielen und sowohl in der Literatur, als auch in Interviews genannt wurden. Auch ihre Interessen und Strategien sollen hier, soweit möglich, ausgeführt werden. Es gilt jedoch festzuhalten, dass die Informationen zu deren Interessen und/oder Strategien nicht aus Befragungen, sondern aus der Literatur und aus den Aussagen der befragten Akteure, namentlich Vertretern des Kantons und der Gemeinden stammen.

Cotra Autotransport AG: Die Cotra Automobile AG übernahm im Jahr 1989 die Bewirtschaftung des Import- und Aufbereitungszentrum der GM Suisse SA, welche sich bereits im Jahr 1966 in Studen niedergelassen hatte. Im Jahr 2003 kam nördlich des bisher besetzten Areals das Autocarrosseriewerk Cartec Carrosserie-Technik AG hinzu. Der Standort Studen ist eine von vier Filialen in der gesamten Deutschschweiz. (Internetseite Cotra Autotransport AG, 2013)

Gemäss Mario Stegmann (Interview vom 27.5.2013) bildet der Standort in Studen für das Unternehmen eine strategische Landreserve und es sei klar kommuniziert worden, dass dieser Standort beibehalten werden soll. Das Verhältnis zwischen der Firma und der Gemeinde Studen sei jedoch gut und in Gesprächen konnte sogar ausgehandelt werden, dass bei der Ansiedlung weiterer Firmen allenfalls ein Landabtausch sowie ein Anschluss an die Gleise, welcher zur Zeit nur für die Cotra Autotransport AG gegeben ist, möglich wäre.

Landwirte: Gemäss Aussage des Gemeindepräsidenten Stegmann (Interview vom 27.5.2013) ist das noch unbebaute Land in Besitz der Einwohnergemeinde Studen zu günstigen Konditionen zur Pacht an verschiedene Landwirte vergeben und wird von diesen bewirtschaftet. Es besteht jedoch die Vereinbarung, dass dieses Land bei Interesse eines Unternehmens sich dort niederzulassen, innerhalb weniger Monate freigegeben werden muss.

5.3.5 Schlussfolgerungen

Kohärenz auf der Ebene der Eigentumsrechte

Die interne Kohärenz der Eigentumsrechte (Vgl. Kapitel 4.1) bezeichnet den Grad der Abstimmung respektive die potentiellen Widersprüche, welche sich aus der privatrechtlichen Definition und Verteilung der Nutzungsrechte an einer Ressource ergeben können.

Den grössten Anteil der Grundeigentümerschaft im ESP Studen bilden Wirtschaftsakteure und somit vornehmlich die ansässigen Firmen. Die Grundeigentümerstruktur gestaltet sich dadurch, dass kaum Baurechte vergeben sind, sehr einfach. Das bisher noch nicht überbaute Land befindet sich überwiegend in Hand der Einwohnergemeinde Studen. Dieses ist im Pachtverhältnis an Landwirte vergeben, jedoch ist eine rasche Freigabe bei Interesse eines Unternehmens, welches sich ansiedeln möchte ebenfalls privatrechtlich geregelt. Ein wichtiger Akteur auf der privatrechtlichen Ebene ist die Cotra Autotransport AG. Sie besitzt im südlichen Teil des Areals mehr als die Hälfte des Landes und somit das gesamte Land mit Gleisanschluss als strategische Landreserve und zur Zeit beabsichtigt sie nicht diese für eine Entwicklung freizugeben.

Die Gemeinde pflegt über Gespräche eine Koordination insbesondere mit der Cotra Autotransport AG. Eine übergeordnete Koordinationsplattform zwischen den Eigentümern ist jedoch nicht vorhanden. Diese verfolgen demnach auch jeweils ihre eigenen Strategien in Bezug auf die Landnutzung.

Auf der privatrechtlichen Ebene finden sich keine direkten Widersprüche, wodurch die Kohärenz gegeben ist. Potentielle Widersprüche zwischen Eigentümer und Nutzer (Pächter) sind im Falle der noch nicht überbauten Gebiete über privatrechtliche Instrumente gelöst.

Kohärenz auf der Ebene der öffentlichen Politiken

Die interne Kohärenz der öffentlichen Politiken (Vgl. Kapitel 4.1) gibt den Grad an, zu welchem verschiedene öffentliche Politiken, welche die Nutzung einer bestimmten Ressource regulieren aufeinander abgestimmt sind. Widersprüche zwischen Plänen, Zielen und Anreizsystemen verschiedener öffentlicher Politiken führen zu Inkohärenz und (Nutzungs-)Konflikten.

Die Gemeinde Studen liegt gemäss kantonalem Richtplan zwischen den zwei Gemeinden Biel und Lyss, welche vom Kanton als Zentren gestärkt und gefördert werden. Sowohl von kantonalen Seite, als auch von Seite der Gemeinde geht man davon aus, dass der stärker werdende Entwicklungsdruck aus den Arbeitsgebieten der Region Biel sich in Zukunft auch vermehrt auf die Gemeinde Studen, welche der Agglomeration Biel/Lyss angehört, auswirken wird. Dies dürfte auch ein Grund sein weshalb das ESP ins Programm aufgenommen wurde.

Zum gegebenen Zeitpunkt lässt sich auf der Ebene der öffentlichen Raumentwicklungspolitik jedoch eine zentrale Inkohärenz feststellen: Die Bedingungen für die Errichtung eines ESP bezüglich der Verkehrsanbindungen für öffentlichen Verkehr und motorisierten Individualverkehr sind ungenügend erfüllt. Beim Thema Verkehrsanbindung wird denn auch sowohl auf kommunaler, wie auch regionaler Ebene im Agglomerationsprogramm Handlungsbedarf festgestellt. Ein Ausbau der Anbindung an die T6 für den motorisierten Individualverkehr wird sogar für eine weitere Entwicklung des Gebietes als sehr dringend erachtet. Die mit dem neuen Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz geplante Aufnahme der T6 ins Nationalstrassennetz bringt den Bund als weiteren Akteur mit ins Spiel. Vorerst ist die Zuständigkeit für einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur des motorisierten Individualverkehrs zwischen Bund und Kanton nicht geklärt.

Dadurch, dass die Vorlage zum neuen Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz vom Volk an der Urne abgelehnt wurde, besteht in dieser Hinsicht eine grosse Unsicherheit, welche eine Auflösung dieser Inkohärenz vorläufig verhindert. Daher ist auch der Entwicklungsdruck auf das ESP Studen momentan nicht sehr gross und die Umsetzung durch eine erfolgreiche Ansiedlung neuer Unternehmen geht nur schleppend voran. Das Interesse des Kantons an dieser Fläche scheint aus diesen Gründen zurzeit nicht besonders gross zu sein, weshalb bereits eine Sistierung (vorläufige Einstellung der kantonalen Arbeiten, jedoch Verbleib des ESP im Programm) in Betracht gezogen wurde.

Der Zonenplan der Gemeinde im ESP Perimeter gestaltet sich sehr einfach. Die Fläche liegt fast gänzlich in der Industrie und Gewerbezone. Die Tatsache, dass die bisher ansässigen Unternehmen ihre Bauvorhaben ohne eine Überbauungsordnung im regulären Baubewilligungsverfahren realisieren konnten, mag wohl zum einen an deren geringer Grösse liegen, zum anderen zeigt es auch, dass der bestehende Nutzungsplan für diese Projekte ausreichend ist. Die Abstimmung zwischen Zonenplan und den Zielen des kantonalen Richtplans ist daher nur in den groben Zügen einer Nutzungszuordnung vorhanden. Diese berücksichtigt jedoch nicht die Nutzungspriorisierung für ESP-A für produzierende Industrie- und Gewerbebetriebe. Die Gemeinde hat lediglich ein Nutzungsprofil erwünschter Nutzungen für die Ansiedlung von Unternehmen auf ihrem eigenen Land erstellt, eine einheitliche, durch raumplanerische Instrumente verankerte Strategie oder Vision für den gesamten Perimeter fehlt jedoch. Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob vor diesem Hintergrund ein ESP für dieses Gebiet überhaupt nötig ist, was auch von Seite des Kantons, der eine Sistierung des ESP erwog, offenbar ebenfalls in Frage gestellt wurde. Eine Bejahung dieser Frage lässt sich auf zwei mögliche Entwicklungen, die einen erhöhten Koordinationsbedarf und somit ein ESP verlangen würden, abstützen. Zum einen könnte durch den möglichen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur der Entwicklungsdruck in diesem Gebiet steigen, zum anderen dürfte ein Freiwerden und die Entwicklung der strategisch gut gelegenen Fläche, welche in Besitz der Cotra Autotransport AG ist, allein durch ihre Grösse eine gute Koordination erfordern.

Die Kohärenz der öffentlichen Raumentwicklungspolitiken innerhalb des ESP Studen ist durch eine zeitliche Verschiebung einzelner Bedingungen für einen ESP (Ausbau Verkehrsinfrastruktur hängig, Entwicklungsdruck noch zu wenig hoch) gestört, wodurch ein Verbesserungspotential besteht. Durch die Ernennung des Gebiets zum ESP erhofft man sich besonders von Seiten der Gemeinde eine Verbesserung der Abstimmung im Bereich Verkehr.

Kohärenz zwischen der Ebene der Eigentumsrechte und der öffentlichen Politiken

Die externe Kohärenz (Vgl. Kapitel 4.1 und 5.1.5) bezeichnet die Abstimmung zwischen den Regulierungen der Nutzung einer Ressource durch die öffentliche Politik und derjenigen durch das Eigentumsrecht.

Dadurch, dass die Gemeinde Eigentümerin des noch nicht überbauten Landes im ESP Perimeter ist und über dessen Vergabe verfügen kann, ist diese Bedingung für einen Teil des ESP Gebietes erfüllt. Die Cotra Autotransport AG, welche Eigentümerin von mehr als der Hälfte der ESP Fläche ist und an diesem Standort festhält, läuft jedoch mit ihren eigenen Nutzungsabsichten der Idee einer Umsetzung des kantonalen ESP Programms entgegen. Obwohl noch unbebautes Land zur Verfügung steht und die Gemeinde dieses auch aktiv vermarktet, kommt die Ansiedlung von Unternehmen und somit die Umsetzung des ESP nur schleppend voran. Auch der Kanton zeigt entgegen der Devise

einer aktiven Rolle, auch als Vermittler zwischen Unternehmen und Gemeinden in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung wenig Engagement bei der Umsetzung des ESP Studen.

Im Falle des ESP Studen ist die Kohärenz zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Ebene unterschiedlich gestaltet. Die Nutzung durch die Contra Autotransport AG der unteren Hälfte des ESP als Lager und Umschlagsfläche für Neuwagen ist mit der bestehenden Zonenordnung konform, stimmt jedoch nicht mit den Zielen eines ESP-A überein, welche eine industrielle oder gewerbliche Produktion vorsehen. Zudem hat sich der Kanton auch die Mittel nicht gegeben, um diese Situation zu lösen und den Grundeigentümer stärker zu beeinflussen. Dadurch ist für dieses Gebiet die externe Kohärenz gestört.

Auf der restlichen Fläche konnte im Sinne des ESP gewerbliche und industrielle KMU angesiedelt werden. Die noch verfügbaren Flächen, die ca 7 ha umfassen, sind im Besitz der Gemeinde wodurch die Kohärenz zwischen den Zielen des ESP (für diese Flächen spezifisch in Nutzungsprofilen festgehalten) und des Grundeigentümers (die Gemeinde selber) gewahrt ist.

6. Diskussion und Ergebnisse

In diesem abschliessenden Kapitel sollen nochmals die Ausgestaltung der verschiedenen Kohärenztypen in den untersuchten Fallstudien sowie die von den Gemeinden verfolgten Strategien und dabei verwendete raumplanerische Instrumente in einem transversalen Vergleich zusammengetragen werden. Darauf erfolgt die Beantwortung der Eingangs dieser Studie formulierten Fragestellungen sowie eine kritische Reflexion der zur Beantwortung der Fragestellung angewandten Methoden.

6.1 Kohärenz der institutionellen Ressourcenregimes

Die Kohärenz gibt an, inwiefern verschiedene formalisierte Regulierungen aufeinander abgestimmt sind, so dass Nutzungskonflikte vermieden werden können. Die Nutzungsrechte an der Ressource Boden werden dabei sowohl auf privatrechtlicher Ebene über formelle Eigentumstitel des Grundeigentums, wie auch über die öffentliche-rechtliche Ebene durch raumwirksame öffentliche Politiken (insbesondere durch die Raumplanung) geregelt. In dieser Arbeit wird daher zwischen drei verschiedenen Typen der Kohärenz unterschieden, welche jeweils für die einzelnen Fallstudien beurteilt wurden:

- Interne Kohärenz der Eigentumsrechte: bezeichnet die Abstimmung bzw. die potentiellen Widersprüche, welche sich aus der privatrechtlichen Definition und Verteilung der Nutzungsrechte an einer Ressource ergeben können.
- Interne Kohärenz der öffentlichen Politiken: gibt den Grad an, zu welchem verschiedene öffentliche Politiken, welche die Nutzung einer bestimmten Ressource regulieren aufeinander abgestimmt sind. Widersprüche zwischen Plänen, Zielen und Anreizsystemen verschiedener öffentlicher Politiken führen zu Inkohärenz und (Nutzungs-)Konflikten.
- Externe Kohärenz: bezeichnet die Abstimmung zwischen den Regulierungen der Nutzung einer Ressource durch die öffentliche Politik und derjenigen durch das Eigentumsrecht.

Theoretische Auswirkung des ESP Programms

Auf theoretischer Ebene führt das Konzept der Kohärenz zu folgender Interpretation der ESP:

Aus Sicht des Konzepts ist das ESP Programm zunächst selbst Teil einer öffentlichen Politik, namentlich der Raumplanungspolitik. Das ESP Programm ist als Massnahme des Richtplans des Kantons Bern zu verstehen. Dieser wiederum ist eine Massnahme der Raumplanungspolitik, und legt nach Artikel 8 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) fest, „wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden“. Somit ist der kantonale Richtplan ein Instrument der Raumplanung, welches der Koordination verschiedener, raumwirksamer öffentlicher Politiken dient. *Mit anderen Worten dient der Richtplan dazu, die interne Kohärenz der öffentlichen Politiken zu verbessern.* Als Massnahme des Richtplans, verfolgt das ESP Programm zwei Ziele: (1) Koordination der öffentlichen Handlungen, die die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen; (2) Kanalisierung finanzieller Mittel. (Vgl. Kapitel 3 Ziele des ESP Programms). Natürlich werden ESP nicht in rechtlosen Gebieten umgesetzt. In diesem Bericht betonen wir den zentralen Einfluss der bestehenden Eigentumsrechte auf die Kohärenz des Regimes. Die Abstimmungsbestrebungen des ESP Programms gehen daher auch noch einen Schritt weiter, indem insbesondere bei den Kriterien für die Aufnahme eines ESP Standortes (Vgl. Kapitel 3 Organisation) auch die Ebene der Grundeigentümer angesprochen wird. Es stellt sich also die Frage,

ob das ESP Programm nebst der Ebene der öffentlichen Politiken auch eine positive Auswirkung auf die externe Kohärenz hat. Dazu müssten gemäss dem Konzept der Kohärenz die Zielgruppen der öffentlichen Politiken, welche durch das ESP koordiniert werden, die Eigentümer der vom ESP betroffenen Parzellen sein. Es sollte also zu erwarten sein, dass ein Programm wie dasjenige der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte auch die Zielumsetzung über Eigentum beinhalten sollte.

Um diese theoretisch hergeleiteten Annahmen empirisch zu überprüfen, wurde die Kohärenz in den vier untersuchten ESP im heutigen Zustand (t_0) analysiert und beurteilt. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen und zeigt mit Pfeilen die diachronische Entwicklung ($t_{-1} \rightarrow t_0$) mit der Ernennung der Standorte zum wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkt an.

Tabelle 15: Übersicht Kohärenz (t_0) in den untersuchten Fallstudien

	Interne Kohärenz der Eigentumsrechte	Interne Kohärenz der öffentlichen Politiken	Externe Kohärenz
Lyssach Aemme Center	gegeben \rightarrow	gegeben \nearrow	gegeben \nearrow
Lyssach Schachen Buechmatt	gegeben \rightarrow	verbesserungsfähig \searrow	verbesserungsfähig \searrow
Langenthal Bahnhof	gegeben \rightarrow	gegeben \nearrow / verbesserungsfähig \rightarrow^1	verbesserungsfähig \rightarrow
Studen	gegeben \rightarrow	verbesserungsfähig \rightarrow	gegeben \rightarrow / verbesserungsfähig \rightarrow^2

\rightarrow keine Veränderung der Kohärenz ($t_{-1} \rightarrow t_0$) mit der Ernennung zum ESP

\nearrow Verbesserung der Kohärenz ($t_{-1} \rightarrow t_0$) mit der Ernennung des Standortes zum ESP

\searrow Verschlechterung der Kohärenz / Entstehung von Inkohärenzen ($t_{-1} \rightarrow t_0$) mit der Ernennung zum ESP

¹ Die Beurteilung der internen Kohärenz der öffentlichen Politiken im ESP Langenthal Bahnhof ist zweigeteilt, da nur ein Teilgebiet des gesamten ESP in die Planung mit einbezogen werden kann.

² Die Beurteilung der externen Kohärenz für den ESP Studen ist zweigeteilt, da diese aufgrund unterschiedlicher Eigentumsverhältnisse für zwei verschiedene Teilgebiete anders ausfällt.

Kohärenz auf Ebene der Eigentumsrechte

Bei allen vier untersuchten Beispielen ist die interne Kohärenz auf Ebene der Eigentumsrechte gegeben und veränderte sich auch mit der Implementierung des ESP nicht. Im Rahmen des ESP Programms haben erfahren die Regulierung des Grundeigentums keine Veränderungen, welche sich auf die Kohärenz der Eigentumsrechte ausgewirkt hätte.

Kohärenz auf Ebene der öffentlichen Politiken

Bei Beispielen Lyssach Aemme Center, das bereits erfolgreich umgesetzt wurde und in einem Teilgebiet des ESP Langenthal Bahnhof, das sich auf bestem Wege für eine erfolgreiche Umsetzung befindet, konnte das ESP Programm die Kohärenz auf Ebene der öffentlichen Politiken erhöhen. In beiden Beispielen war der kommunale Richtplan ein zentrales Instrument, um verschiedene öffentliche Politiken, wie auch die Planung auf verschiedenen Ebenen abzugleichen, wodurch die Kohärenz der öffentlichen Politiken gewährleistet werden kann. In den beiden anderen Fällen und im restlichen Teilgebiet des ESP Langenthal Bahnhof ist die Kohärenz auf dieser Ebene verbesserungsfähig. In Langenthal kann das Teilgebiet, welches die Eisenbahn betrifft, aus rechtlichen Gründen nicht in die ESP Planung mit einbezogen werden. Die Planungshoheit liegt da beim Bund. Zudem klammert die Planung weitere Gebiete aus, deren Eigentümer sich nicht an der

Umsetzung der ESP Ziele beteiligen möchten. Somit findet auch die Abstimmung der öffentlichen Politiken durch das ESP Programm für diese Teilgebiete nicht statt. In Lyssach Schachen Buechmatt hat die Einführung des ESP diese Situation sogar noch verschlechtert, da verschiedene Interessenlagen der Planungshoheiten auf unterschiedlichen Ebenen (Kanton und Gemeinde) zu Konflikten und Widersprüche in der Planung führten. An diesem Beispiel wurde auch deutlich, dass das ESP Programm zwar Siedlung, Verkehr und Wirtschaft aufeinander abstimmt, jedoch die Landwirtschaftspolitik nicht berücksichtigt oder ihr sogar widerspricht, wodurch weitere Inkohärenzen geschaffen werden. In Studen betreffen die Inkohärenzen insbesondere das Problem der unzureichenden Verkehrserschliessung, welches bisher durch das ESP nicht gelöst werden konnte. Jedoch erhofft man sich von Seiten der Gemeinde einen Vorteil durch den ESP Status bei der Lösung des Problems. Hinzu kommt bei diesem Beispiel noch, dass der Entwicklungsdruck in diesem Gebiet noch nicht allzu gross ist. Auch hier erhofft sich die Gemeinde, dass dies noch ändert und der Status des Gebiets als ESP sich dann als Vorteil erweisen könnte.

Kohärenz zwischen der Ebene der Eigentumsrechte und der öffentlichen Politiken

Die externe Kohärenz zwischen der eigentumsrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Ebene ist im Beispiel Lyssach Aemme Center und in Teilen des ESP Studen gegeben. Dass dies der Fall ist, hat aber jeweils ganz unterschiedliche Gründe, welche nicht unbedingt mit dem ESP Programm zusammenhängen. Im Lyssach Aemme Center konnte die externe Kohärenz mit dem ESP erhöht werden, insbesondere weil im Rahmen des ESP für die Umsetzung desselben privatrechtliche Verträge und Überbauungsordnungen eingesetzt wurden, welche die Eigentümer binden. In Studen hingegen ist die externe Kohärenz für ein Teilgebiet dadurch gegeben, da die Gemeinde, welche die Planungshoheit besitzt, selbst auch in Besitz der betroffenen Parzellen war und ist. Dies war jedoch auch schon vor der Ernennung des Gebiets zum ESP so. Das restliche Teilgebiet des ESP Perimeters ist in Besitz einer Firma, welche andere Ziele verfolgt als sie das ESP Programm vorsieht, wodurch die externe Kohärenz verbesserungsfähig bleibt. Im ESP Lyssach Schachen Buechmatt, wie auch im ESP Langenthal Bahnhof, ist die externe Kohärenz verbesserungsfähig. Mit der Festlegung des ESP Schachen Buechmatt auf Landwirtschaftsland, welches nicht der Bauzone angehört, wurden in Lyssach überhaupt erst massive Inkohärenzen zwischen der eigentumsrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Ebene geschaffen. Zudem verfolgen die Mehrheit der betroffenen Grundeigentümer (insbesondere jene, welche als Landwirte arbeiten) andere Ziele, als dies das ESP Programm vorsieht. Der Standort Langenthal Bahnhof wurde erst wieder ins ESP Programm aufgenommen, als sich die Interessenlage eines betroffenen Grundeigentümers massgeblich verändert hatte. Diese Veränderung hat jedoch unabhängig von den Strukturen des ESP Programms stattgefunden und die gesamte externe Kohärenz blieb somit verbesserungsfähig. Mittels Partizipation und Einschränkung des Planungssperimeters auf die Parzellen derjenigen Eigentümer, welche sich an der Planung beteiligen wollten, konnte zwar ein Konsens zwischen Planungsbehörden und Grundeigentümern geschaffen werden, dieser ist jedoch nicht über Verträge oder ähnliche bindende Instrumente verankert, wodurch er für die Grundeigentümer nicht verbindlich ist. Innerhalb des kommunalen Richtplans ist es zwar vorgesehen, die Verbindlichkeit der erarbeiteten Planungsinhalte über den Erlass von Überbauungsordnungen zu erhöhen, zum Zeitpunkt der Untersuchung war man jedoch noch nicht so weit. Hinzu kommt, dass aus Gründen der Verfahrensbestimmungen zur Planung die SBB als wichtige Eigentümerin nicht in die Planung des ESP auf kommunaler Ebene mit einbezogen werden kann, weshalb die externe Kohärenz als verbesserungsfähig zu beurteilen ist.

Fazit zur Kohärenz

Die Zwischenergebnisse der empirischen Fallbeispiele bezüglich Kohärenz sind:

(1) das ESP Programm liefert eine Lösung für gewisse Inkohärenzen

→ vor allem, die interne Kohärenz der öffentlichen Politiken, wenn dies die Abstimmung von Siedlung, Wirtschaft und Verkehr betrifft.

(2) das ESP Programm hat nur wenig Einfluss auf andere (In)Kohärenzen

→ die interne Kohärenz der Eigentumsrechte wird nicht tangiert, weil das ESP Programm diese nicht verändert

→ Eigentümer von Parzellen im Perimeter der ESP Standorte, die keine Absicht haben Veränderungen im Sinne des ESP Programms vorzunehmen, können durch dieses kaum beeinflusst werden. Ein wichtiger Punkt hierzu ist es, dass allfällige Mittel der Zwangsausübung, wie etwa die kantonale Überbauungsordnung nie angewendet werden! Solche Instrumente ist zwar rechtlich vorgesehen, aber Kanton und Gemeinden benutzen sie nicht bei der Umsetzung der ESP (vgl Kapitel 6.2). Somit hat das ESP Programm kaum einen Einfluss auf die externe Kohärenz. Diese wird durch andere Faktoren, welche nicht unbedingt vom ESP Programm abhängig sind, bestimmt

(3) das ESP Programm schafft selbst gewisse Inkohärenzen

→ Wirtschaftspolitik VS Umwelt- und Agrarpolitik. Widersprüche zwischen diesen öffentlichen Politiken, werden durch die wirtschaftspolitische Ausrichtung des ESP Programms verstärkt und bei der Umsetzung eines ESP wenn überhaupt, dann nur marginal (z.B. über den Verkehr: kantonales Fahrleistungsmodell) behandelt.

Die Hauptursachen der Inkohärenz lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Auf Ebene der internen Kohärenz der öffentlichen Politiken sind Inkohärenzen darauf zurück zu führen, dass
 - (1) die verschiedenen Ebenen der Planung (insbesondere zwischen Kanton und Gemeinde) nicht genügend aufeinander abgestimmt sind
 - (2) Landwirtschaftsland von anderen öffentlichen Politiken betroffen ist, als Bauland, auf welches das ESP Programm mit seiner Koordinationsfunktion eigentlich ausgerichtet ist
 - (3) die Verkehrserschliessung eines Standortes ungenügend ist und der Entwicklungsdruck zu wenig gross.
- Auf Ebene der externen Kohärenz ist ebenfalls die Zugehörigkeit zur Bauzone oder zum Landwirtschaftsland ein Faktor, da letzteres sowohl durch spezielle öffentliche Politiken, als auch durch eine spezielle eigentumsrechtliche Regulierung (das bäuerliche Bodenrecht BGBB) betroffen ist. Ein zweiter, zentraler Faktor, welcher die externe Kohärenz stark beeinflusst, ist die Bereitschaft der Grundeigentümer sich an einem Projekt zu beteiligen. Sind keine Möglichkeiten vorhanden diese über Instrumente der Raumplanung zu beeinflussen, führt das zu einer Inkohärenz zwischen der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen Ebene.

Wie kann die Kohärenz verbessert werden?

(1) → Für die erfolgreiche Umsetzung eines ESP scheint es ausschlaggebend zu sein, dass die jeweiligen Ebenen der Planung miteinander in Einklang stehen und Bestimmungen zur Realisierung auf allen Stufen integriert werden. Somit kann die interne Kohärenz der öffentlich-rechtlichen Ebene

gewährleistet werden. Dies zeigen sowohl das Beispiel Langenthal mit der Einbindung des ESP Projekts in verschiedenste Instrumente und Programme der Raumplanung sowie der ESP Schachen Buechmatt in Lyssach als Negativbeispiel, wo die verschiedenen Ebenen überhaupt nicht integriert sind. Die Ebene der Zonenplanung mit der Möglichkeit einer überlagernden Überbauungsordnung ist dabei besonders zentral, da diese grundeigentümergebunden ist und daher die Schnittstelle zur Ebene des Grundeigentums bildet. Ziel des Umsetzungsprozesses ist es also die verschiedenen Ebenen der Raumplanung bis auf diese unterste Ebene in Einklang zu bringen, was im kantonalen Richtplan als „planerische Vorbereitung“ bezeichnet wird.

(2) → Das ESP Programm enthält als Zielvorgabe lediglich eine Abstimmung der öffentlich-rechtlichen Ebene zur planerischen Vorbereitung für eine rasche Ansiedlung von Unternehmen. Eine erfolgreiche Umsetzung eines ESP erfordert jedoch auch eine erhöhte externe Kohärenz und somit eine Abstimmung zwischen der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen Ebene. Innerhalb des ESP Programms wird diese Notwendigkeit jedoch durch die Voraussetzung umgangen, dass die Standortgemeinden wie auch die wichtigsten Grundeigentümer gewillt sein müssen, ein Projekt (über dessen Ziel ein Konsens vorhanden ist) innert nützlicher Frist zu realisieren. Gerade das Beispiel Lyssach Schachen Buechmatt zeigt, dass diesem Kriterium in der Praxis zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird. Solange keine anderen Möglichkeiten, zur Beeinflussung der Grundeigentümer genutzt werden, führt dies zu Konflikten und Schwierigkeiten bei der Umsetzung des ESP. Ein ESP sollte unter diesen Umständen also streng genommen nur dann als solches ins Programm aufgenommen werden, wenn dieses Kriterium erfüllt ist.

(3) → Eine tatsächliche externe Kohärenz zwischen der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen Ebene kann, wie die untersuchten Fallbeispiele aufzeigen, grundsätzlich auf zwei Wegen erreicht werden: durch aktive Bodenpolitik, oder durch Partizipation. Beide Ansätze führen im Grunde dazu, dass die Interessen der Grundeigentümer mit den Zielen der Planung abgestimmt werden können. Wichtig für die externe Kohärenz ist dabei, dass diese Abstimmung verbindlich festgehalten werden kann. Ist die Gemeinde als Planungshoheit ebenfalls auf der Ebene des Grundeigentums vertreten, kann dies bezüglich der Verfügbarkeit des Landes ein Vorteil sein. Durch diese Doppelrolle kann die Gemeinde beide Ebenen koordinieren und aufeinander abstimmen. Dies führt jedoch nicht zwingend zu einer problemloseren Umsetzung des ESP, wie das Beispiel der Gemeinde Studen zeigt. Denn eine Umsetzung, welche schliesslich bauliche Projekte und die Ansiedlung von Unternehmen beinhaltet, kann nur dann stattfinden, wenn auch in der Privatwirtschaft ein Interesse dafür besteht in diese Flächen zu investieren. Der zweite Weg geht über eine partizipative Beteiligung von Grundeigentümern am Planungsprozess. In diesem Beispiel wird den Grundeigentümern auf der öffentlich-rechtlichen Ebene mehr Platz eingeräumt und dadurch kann eine erhöhte Kohärenz zwischen den beiden Ebenen erreicht werden. Bezüglich der erfolgreichen Umsetzung einer Planung ist dieses Vorgehen sehr erfolgversprechend, es birgt jedoch die Gefahr, dass die Position der planenden Behörde gegenüber derjenigen der Grundeigentümer geschwächt wird. Dabei kann es sein, dass durch eingegangene Kompromisse die Tragweite des Projektes stark reduziert wird, wie das Beispiel Langenthal zeigt. Ein weiteres Problem dieses Ansatzes ist es, dass übergeordnete Planungsziele, welche durch partizipative Verfahren erarbeitet wurden, trotzdem noch nicht verbindlich sind für die Eigentümer. Es handelt sich lediglich um ein „gentlemen's agreement“ und somit um einen Grenzfall, wenn man die Wirkung von Partizipation auf die externe Kohärenz betrachtet. Die vereinbarten Planungsziele müssen deshalb noch in einer

eigentümergebundenen Planung, wie der Überbauungsordnung oder in privatrechtlichen Verträgen verankert werden für eine dauerhaft verbesserte Kohärenz.

6.2 Strategien der Gemeinden

Die Strategien der untersuchten Gemeinden zur Umsetzung einer ESP Planung gegenüber dem Grundeigentum betreffen nebst den herkömmlichen Instrumenten der Raumplanung in erster Linie die Partizipation und den Erwerb von Landeigentum. Wobei letzteres in den betreffenden Beispielen vorwiegend historisch bedingt ist, als dass es auf einer expliziten Strategie der Gemeinden beruht. Sind die Grundeigentümer an der Realisierung eines Vorhabens interessiert, können sie zusätzlich durch eine Überbauungsordnung oder durch privatrechtliche Verträge an gewisse weitere Bestimmungen gebunden werden. Somit kann auch in den von den untersuchten Gemeinden angewandten Instrumenten wiederum zwischen der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Ebene unterschieden werden. Letztere schaffen in erster Linie Gebote und Anreize für die Grundeigentümer. Im Folgenden werden diese in den untersuchten Fallstudien verwendeten Instrumente für beide Ebenen einzeln aufgeführt und erläutert.

Öffentliche-rechtliche Instrumente:

- Agglomerationsprogramm: Das Agglomerationsprogramm dient den Gemeinden bei der Mitfinanzierung von Massnahmen im Bereich Verkehr durch den Bund. (Bsp. ESP Langenthal Bahnhof, ESP Lyssach Schachen Buechmatt, ESP Studen)
- Kommunalen Richtplan: Der kommunale Richtplan dient der übergeordneten Planung über das gesamte Gebiet, und setzt Strategien, Vorgaben und Konzepte jeweils so um, dass diese für die Planung mittels Zonenplan und Überbauungsordnung verbindlich werden. Auf der Ebene der Strategien und Konzepte, welche in die Richtplanung einfließen, können Grundeigentümer mit einbezogen werden und so die Strategie eines partizipativen Ansatzes verfolgt werden. (Bsp. ESP Langenthal Bahnhof, ESP Lyssach Aemme Center und Schachen Buechmatt Entwurf)
- Zonenplan mit Bau- und Zonenreglement: Der Zonenplan mit dem dazugehörigen Bau- und Zonenreglement regelt Art und Ausmass der Nutzung und ist sowohl für Behörden, wie auch Grundeigentümer verbindlich. (In allen ESP angewandt)
- Überbauungsordnung/ Zone mit Planungspflicht: Mittels einer Überbauungsordnung können Vorschriften, welche über den Inhalt der Zonenplanung hinausgehen oder von dieser abweichen, grundeigentümergebundenen festgehalten werden. Eine Überbauungsordnung wird von der Gemeinde erlassen, kann jedoch in Zusammenarbeit mit oder gänzlich von Privaten erarbeitet werden. Eine Zone mit Planungspflicht verlangt das Erstellen einer Überbauungsordnung zur Einreichung eines Baugesuchs. (Bsp. ESP Lyssach Aemme Center, Umsetzung ESP Langenthal Bahnhof laut kommunalem Richtplan)

Privatrechtliche Instrumente:

- Erwerb von Landeigentum: Durch den Erwerb von Land kann die Gemeinde auch im Rahmen des Privatrechts selbst über ein Stück Land verfügen. So kann sie dieses für bestimmte Nutzungen freigeben, sei dies über eine Vergabe im Baurecht oder einen direkten Weiterverkauf, bei welchem vertragliche Auflagen gemacht werden können. (Bsp. ESP Studen, ESP Lyssach Aemme Center durch die Gemeinde Rüttligen-Alchenflüh, ESP Langenthal Bahnhof)
- Privatrechtliche Verträge: Durch privatrechtliche Verträge können Grundeigentümer an die Erbringung bestimmter Leistungen gebunden werden. Ein solches Vertragsverhältnis erfordert jedoch das Einverständnis beider beteiligter Parteien. (Bsp. ESP Lyssach Aemme Center für

Festlegung der finanziellen Beteiligung einzelner Grundeigentümer am Ausbau der Verkehrsinfrastruktur)

Die folgende Tabelle fasst die in den untersuchten Fallbeispielen beobachtete Anwendung verschiedener Instrumente der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen Ebene zusammen.

Tabelle 16: Übersicht angewandte Instrumente

	Lyssach Aemme Center	Lyssach Schachen Buechmatt	Langenthal Bahnhof	Studen
Öffentlich-rechtliche Instrumente				
Agglomerationsprogramm	- ¹	x	x	x
Kommunaler Richtplan	x	(x) ²	x	-
Zonenplan mit Bau- und Zonenreglement	x	x	x	x
Überbauungsordnung	x	-	(x) ³	-
Privatrechtliche Instrumente				
Erwerb von Landeigentum	- ⁴	-	(x) ⁵	x
Privatrechtliche Verträge	x	-	(x) ³	-

¹ Der ESP Aemme Center gilt seit dem Jahr 2008 als erfolgreich umgesetzt. Die Agglomerationsprogramme wurden vom Bund jedoch erst im Jahr 2007 eingeführt. Um eine Umsetzung des ESP zu erreichen wurde in diesem Fall nicht auf das Instrument des Agglomerationsprogramms zurückgegriffen.

² ausgearbeitet, aber nicht in Kraft Gesetz aufgrund der Sistierung

³ im kommunalen Richtplan zur endgültigen Umsetzung vorgesehen

⁴ trifft für das Teilgebiet in der untersuchten Gemeinde Lyssach nicht zu

⁵ Die Stadt ist Landeigentümerin im Perimeter, kann dies jedoch nicht zur Umsetzung des ESP nutzen

Eine weitere Kategorie von Instrumenten, welche jedoch in kaum einem der untersuchten Fallbeispiele Anwendung finden, ist diejenige von Mitteln der Zwangsausübung. Sowohl das nationale und kantonale Planungsrecht, wie auch das ESP Programm sehen für komplexe Fälle mit übergeordneter Bedeutung solche Mittel vor. Die extremste Form nach Bundesrecht wäre dabei die *Enteignung* (Bundesgesetz über die Enteignung EntG, SR 711), welche im öffentlichen Interesse vorgenommen werden kann. In der Raumplanung wurde dies beispielsweise für die Errichtung von Verkehrsinfrastrukturen angewandt. Auf kantonaler Ebene gibt es die Möglichkeit der Errichtung einer *Planungszone* (Art. 62 ff. BauG), mit welcher über einen bestimmten Zeitraum von jedoch höchstens fünf Jahren für ein bestimmtes Gebiet quasi ein Baumoratorium errichtet werden kann. Somit kann Zeit gewonnen werden für eine übergeordnete Planung, beispielsweise für das Erstellen einer Überbauungsordnung. Ebenfalls im kantonalen Baugesetz ist die *kantonale Überbauungsordnung* (Art. 102 BauG) vorgesehen, die auch explizit im ESP Programm erwähnt wird (vgl Kapitel 3 Konkrete Realisierung und Massnahmen). Diese hat dieselbe Rechtswirkung, wie eine kommunale Überbauungsordnung. Laut Selina Bleuel (Mail vom 24.6.2013) wurde diese innerhalb des ESP Programms jedoch noch nie angewendet und würde, obwohl per Gesetz nicht so verlangt, nur im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde erstellt werden. Durch das Ausscheiden einer *Zone mit Planungspflicht* (Art. 73 BauG) kann von Seiten der Gemeinde bei einem Baugesuch das Erstellen einer Überbauungsordnung für ein bestimmtes Gebiet erwirkt werden. Im Beispiel Lyssach Aemme Center wurde letzteres angewandt, das jedoch eher eine Schwache Form des Zwangs darstellt. Für alle anderen Instrumente gibt es innerhalb des ESP Programms des Kanton Berns keine Beispiele. Die Akzeptanz der Anwendung dieser Instrumente scheint zu wenig hoch zu sein und man bevorzugt andere konsens- und kompromissbasierte Lösungen. Es stellt sich die Frage ob die Angst

der kantonalen Behörde vor der Reaktion der Gemeinden oder der Eigentümer wie beispielsweise Unternehmen eine Rolle spielt, oder ob die Steuerungsstellen der Planung zu schwach sind, ob die Entwicklung der ESP doch zu wenig Priorität hat, oder ob dies an einer vorherrschenden Kultur des Kompromisses liegen könnte. Eine genauere Untersuchung dieser Frage nach den Gründen für eine so seltene Anwendung dieser Mittel und eine offenbar niedrige Akzeptanz wäre durchaus spannend.

Innerhalb des ESP Programms, welches als Teil des kantonalen Richtplans vorwiegend die Interessen des Kantons widerspiegelt verfolgen die Gemeinden bei der Umsetzung eines ESP jeweils ihre eigenen übergeordneten Interessen. Dabei kann das ESP Programm selbst Teil einer Strategie sein, welche die Gemeinde als eigenständiger Akteur verfolgt. Solche Strategien können sich auch beiläufig entwickeln. Für die Stadt Langenthal dient das ESP der Finanzierung eines geplanten Vorhabens zur Aufwertung des Bahnhofgebietes und als Argument zur Erschliessung weiterer Finanzierungsquellen. Die Gemeinde Studen sieht den Nutzen des ESP Programms vor allem im Bereich des Marketings und als Argument für die Realisierung weiterer raumplanerischer Vorhaben wie insbesondere die Verbesserung der Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr. Lyssach konnte den Rahmen des ESP Programms zur Koordination der Entwicklung und zur Eindämmung von aus der raschen Entwicklung resultierenden Verkehrsproblemen im Gewerbegebiet Aemme Center nutzen. Dort wo die Gemeinde ihre eigenen Interessen durch das ESP Programm beschnitten sieht, wie dies beim ESP Schachen Buechmatt der Fall ist, ist die Umsetzung des ESP jedoch blockiert. Das ESP Programm ist zwar durch seine Verankerung im Richtplan behördenverbindlich, hat jedoch gegen den gemeinsamen Widerstand von Gemeindebehörde und Grundeigentümern kaum etwas auszurichten. Durch das starke Interesse des Kantons an der Entwicklung besagter Flächen, kann die Gemeinde Lyssach ihre Schlüsselposition gar als Verhandlungsbasis zur Forderung der Umsetzung weiterer raumplanerischer Projekte gegenüber dem Kanton nutzen.

Es scheint also, dass das ESP Programm zur Erfüllung übergeordneter Interessen der Gemeinden willkommen ist, jedoch eine zu starke Einmischung des Kantons, welche gegen diese Interessen gerichtet ist, zu Konflikten führt. Innerhalb des ESP Programms wird diesem Umstand wenig Aufmerksamkeit gewidmet und die finanzielle Unterstützung des Kantons kaum an Bedingungen auf dieser strategischen Ebene gekoppelt. Der Kanton hat also kaum die Kontrolle darüber für welche übergeordneten Interessen die Gemeinden das ESP Programm einsetzen.

6.3 Beantwortung der Fragestellungen

Im Folgenden sollen die Anfangs gestellten Fragestellungen mit Hilfe der aus den Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse beantwortet werden.

Fragestellung 1: Wie stark und in welcher Form beeinflusst Bodeneigentum die Umsetzung von wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten (ESP)?

Hinter dieser Frage steht zunächst die Annahme, dass die Umsetzung der von den ESP vorgesehenen Massnahmen durch Bodeneigentum beeinflusst wird, da Raumplanung und Landeigentum bei der Umsetzung raumwirksamer öffentlicher Politiken stets in einem Wechselspiel zusammenwirken. Untersucht wurde mit dieser Frage wie stark und in welcher Form sich der Einfluss des Bodeneigentums im konkreten Fall des ESP Programms des Kantons Bern auswirkt. Die Antwort auf diese Frage lässt sich in zwei Themen gliedern: der Einfluss der Eigentumsverhältnisse und Strategien zur Umsetzung des ESP mit direkter Bezugnahme auf das Grundeigentum. Ersteres wurde bei der

Untersuchung der Fallbeispiele direkt erfragt. Es hat sich gezeigt, dass der Einfluss des Grundeigentums massgeblich ist für die Umsetzung eines ESP, was auch den Gemeinden, welche mit dieser Umsetzung beauftragt sind, durchaus bewusst ist. Daraus hat sich der zweite Themenbereich zu dieser Frage ergeben, der sich mit Strategien zur Umsetzung des ESP mit direkter Bezugnahme auf das Grundeigentum befasst.

Einfluss der Eigentumsverhältnisse

Aus dem Aufbau des ESP Programms und den drei untersuchten Fallstudien lassen sich folgende Formen eines Einflusses von Landeigentum auf die Umsetzung der von den ESP vorgesehenen Massnahmen festhalten:

- Eigentumsverhältnisse als Voraussetzung für Perimeterwahl

Dass Eigentum beim ESP Programm eine zentrale Rolle spielt, zeigen bereits die Kriterien für die Aufnahme eines Gebiets ins ESP Programm. Nebst der Standortgemeinde müssen demnach auch die wichtigsten Grundeigentümer bereit sein ein bestimmtes Projekt innert nützlicher Frist zu realisieren. Somit haben die Eigentumsverhältnisse a priori auch einen Einfluss auf die Wahl des Perimeters für einen ESP. Die drei untersuchten Fallbeispiele zeigen allesamt, dass dort wo dieses Kriterium nicht erfüllt ist, und die Perimeter des Gebietes nach weiteren technischen, nicht aber eigentumspolitischen Kriterien gewählt wurde, Probleme bei der Realisierung des ESP entstehen. Hierzu gilt es anzufügen, dass Eigentum natürlich nicht das einzige Kriterium sein darf für die Bestimmung des Planungssperimeters. Es ist jedoch eine wichtige Variable, welche man berücksichtigen muss und ein realistisch-pragmatischer Ansatz ist wichtig. Dieser darf aber nicht unmutig sein.

In Studen ist die Hälfte der Fläche im Eigentum eines Akteurs, welcher nicht die Absicht hat sich am Projekt einer ESP Entwicklung zu beteiligen. Erfolgversprechender verläuft die Umsetzung in diesem ESP, wo die Gemeinde selbst in Besitz von Land ist. In Langenthal war es ebenfalls der Fall, dass die wichtigen Akteure nicht bereit waren sich am Projekt zu beteiligen. Erst durch eine massgebliche Veränderung dieser Haltung eines wichtigen Akteurs, konnte das Umsetzungsverfahren wieder aufgenommen werden. In Lyssach konnten im Aemme Center die wichtigsten Eigentümer durch eine Koordination durch das ESP profitieren und beteiligten sich auch daran. Im ESP Schachen Buechmatt hingegen stand bei der Wahl des Perimeters das Interesse des Kantons im Vordergrund. Wegen der Opposition der wichtigsten Grundeigentümer und der Gemeinde musste das Projekt daher vorerst sistiert werden. In keiner der untersuchten Fallstudie wurde also das Kriterium der Eigentümerbereitschaft für die Wahl des ESP Perimeters gänzlich umgesetzt, was einerseits normal und zu erwarten ist, weshalb im ESP Programm auch nur von der erforderlichen Bereitschaft der „wichtigsten“ Grundeigentümer die Rede ist (vgl. Kapitel 3 Organisation), jedoch hat dieser Umstand dann jeweils zu Problemen im Umsetzungsprozess und zu Herausforderungen bezüglich der externen Kohärenz geführt.

- Lage der betreffenden Parzellen

Die Stärke, mit welcher Eigentum die Umsetzung eines ESP beeinflussen kann, ist jeweils auch in der Lage der betreffenden Parzellen begründet. Für eine erfolgreiche Umsetzung gibt es gewisse „strategische Parzellen“, die durch ihre Lage unbedingt mit einbezogen werden müssen. Andere Parzellen wiederum können für die Umsetzung entbehrt werden, ohne dass ein Vorhaben dadurch massiv beeinträchtigt wird.

Im ESP Bahnhof Langenthal betrifft dies beispielsweise die Parzellen nördlich des Bahnhofs. Die Stadt beabsichtigt mit der Umsetzung des ESP eine Aufwertung der öffentlichen Räume, wobei insbesondere die beiden Bahnhofsvorplätze im Norden und im Süden neu gestaltet werden sollen. Als Eigentümer einer bestimmten, strategisch wichtigen Parzelle nördlich des Bahnhofs hat ein einzelner Grundeigentümer eine Schlüsselrolle bei der Wiederaufnahme des Projektes gespielt. Die Stadt besitzt zwar ebenfalls ein grösseres Landstück innerhalb des Perimeters, jedoch nicht an einer solch zentralen Lage, dass darüber das Vorhaben hätte umgesetzt werden können. In Studen gestaltet sich die Situation in ähnlicher Weise. Ein einzelnes Unternehmen ist im Besitz von Land, welches durch seine Grösse und seine Lage entlang der Geleise von strategischer Bedeutung ist für die Umsetzung des ESP.

- Art der Eigentümer

Für eine klarere und somit aussagekräftigere Analyse wurde die Vielfalt von Akteuren, welche innerhalb von ESP Standorten als Grundeigentümer auftreten, in vier verschiedene Kategorien unterteilt:

Tabelle 17: Eigentümerkategorien

Kategorie A	öffentliche Akteure/Gebietskörperschaften (Bund, Kanton, Gemeinden)
Kategorie B	gemeinnützige Landeigentümer (Stiftungen, Korporationen, Bürgergemeinden)
Kategorie C	Wirtschaftsakteure (Immobilienunternehmen, Pensionskassen, Banken, weitere Unternehmen und Firmen)
Kategorie D	private Grundstückbesitzer (natürliche Personen)

Anhand dieser Kategorien erfolgt auch die Einschätzung des Einflusses durch die Art der verschiedenen Grundeigentümer.

Im Bezug darauf wer Eigentümer der Flächen innerhalb des ESP ist, spielt die **Gemeinde als Eigentümerin** eine wichtige Rolle. Durch die Position als Eigentümerin kann die Gemeinde die Umsetzung des ESP gezielt steuern und fördern. Der Erwerb von „strategischen Parzellen“ (s. oben) kann dabei eine gezielte Strategie sein. In den drei untersuchten Fallstudien besaßen in drei Fällen Gemeinden Land innerhalb des ESP Perimeters. Im ESP Aemme Center in Lyssach ist die Gemeinde in Rüttligen-Alchenflüh in Besitz der Flächen auf ihrem Gemeindegebiet. Die untersuchte Gemeinde Lyssach besitzt jedoch kein Land innerhalb des ESP. In Langenthal ist die Gemeinde in Besitz der öffentlichen Flächen südlich des Bahnhofs sowie einer Parkfläche. Damit kann sie jedoch nur ihre öffentlichen Aufgaben und kaum die Umsetzung des ESP erfüllen. Im ESP Steiachermatte, der in dieser Arbeit nicht näher untersucht wurde, hingegen konnte die Stadt als Eigentümerin eines Grossteils des Landes die Umsetzung des ESP gezielt fördern. In Studen nutzt die Gemeinde ihre Position als Landeigentümerin aktiv zur Umsetzung der ESP Ziele. In allen Fällen ist der Besitz von Land jedoch historisch oder durch das Wahrnehmen einer günstigen bedingt und kann nicht als strategisch bezeichnet werden. An dieser Stelle gilt es zudem zu erwähnen, dass Studen zwar in Besitz von Land innerhalb des ESP ist und dieses daher schnell verfügbar ist für die Ansiedlung von Unternehmen, trotzdem kommt die Umsetzung auch in diesem Teil nur langsam voran. Diese Tatsache lässt darauf schliessen, dass Grundeigentum nur einer von verschiedenen Faktoren bezüglich einer Umsetzung von ESP darstellt. Im Fall Studen beispielsweise ist die Erschliessung des ESP sowohl für den öffentlichen Verkehr, als auch für den motorisierten Individualverkehr noch ungenügend. In der Region gibt es noch attraktivere freistehende Flächen, beispielsweise im Raum Biel und daher scheinen sowohl Unternehmen und

Investoren, wie auch der Kanton nur mässiges Interesse an den verfügbaren Flächen im ESP Studen zu haben.

Liegt das Land in der Hand von **Privatpersonen, oder Wirtschaftsakteuren**, welche ihre eigenen Strategien verfolgen, gestaltet sich die Umsetzung schwieriger, wenn diese nicht in ihrem Interesse liegt. In Studen ist dies für mehr als die Hälfte der ESP Fläche der Fall. In Lyssach trifft dies für den ESP Schachen Buechmatt zu, wo das Land in Eigentum von Landwirten ist, deren Interesse es ist ihren Betrieb weiterführen zu können. In Langenthal war dies in einem ersten Anlauf ein Problem, weshalb der ESP zwischenzeitlich aus dem Programm ausgeschieden wurde. Beim ESP Bahnhof in Langenthal kommt noch hinzu, dass Teile des Perimeters in Besitz von Eisenbahngesellschaften sind. Diese verfolgen ebenfalls meist eigene Strategien und unterliegen zudem dem übergeordneten Bundesrecht, während das ESP Programm auf der dem Bundesrecht untergeordneten kantonalen Ebene angesetzt ist und die Umsetzung vorwiegend über die Gemeinden erfolgt.

Gemeinnützige Eigentümer haben in den untersuchten Fallbeispielen nur eine marginale Rolle gespielt, da sie kaum vertreten waren. Aus diesem Grund kann ihr Einfluss auf die Umsetzung von ESP im Rahmen dieser Studie nicht abschliessend behandelt werden.

Strategien zur Umsetzung des ESP mit direkter Bezugnahme auf das Grundeigentum

Wenn es um die Entwicklung von Gebieten geht, auf denen ein gewisser Entwicklungsdruck lastet, was bei ESP durch ihre in der Regel gut erschlossene Lage in der Nähe von Zentren der Fall sein dürfte, entstehen aus Sicht ökonomischer Theorien durch Entwicklungsmöglichkeiten finanzielle Anreize für die Grundeigentümer. In allen drei Beispielen scheinen diese jedoch wenig zu spielen, sondern noch weitere Faktoren spielen eine grössere Rolle für den Entscheid der einzelnen Grundeigentümer sich an einem Projekt zu beteiligen oder seinen Grundbesitz für eine Entwicklung freizugeben. Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass die Eigentumsverhältnisse eine zentrale Rolle spielen bei der Umsetzung von Planungsvorhaben innerhalb des ESP Programms. Die Gemeinden müssen also weiterführende Strategien entwickeln, um dem Problem der Bereitschaft unter den Grundeigentümern bei der Umsetzung des ESP zu begegnen.

In Kapitel 6.2 „Strategien der Gemeinden“ wurden bereits die Instrumente ausgeführt, welche die untersuchten Gemeinden für die Umsetzung der ESP Planung anwenden. Im folgenden Abschnitt soll nun nochmals konkret aufgegriffen werden welche dieser Strategien und Vorgehensweise direkt auf eine Beeinflussung des Grundeigentums zielen.

Die direkteste Möglichkeit der Einflussnahme auf das Grundeigentum auf der Ebene der öffentlich-rechtlichen Instrumente besteht für Gemeinden in Form der eigentümergebundenen Nutzungsplanung. Diese ist auch in allen Gemeinden vorhanden. Eine Sonderform der Nutzungsplanung mit der Möglichkeit eines höheren Detaillierungsgrades der behördlichen Bestimmungen stellt die Überbauungsordnung dar. Auf privatrechtlicher Ebene bieten Verträge eine weitere Möglichkeit Grundeigentümer an vereinbarte Abmachungen zu binden. Sowohl Das Instrument der Überbauungsordnung, als auch privatrechtliche Verträge wurden bei der Umsetzung des ESP Lyssach Aemme Center angewendet und sind für die Umsetzung des ESP Langenthal Bahnhof explizit vorgesehen. Ein noch weiterführendes Vorgehen auf privatrechtlicher Ebene um den Einfluss der Gemeinde auf das Grundeigentum zu erhöhen, ist es dieses gleich selbst zu erwerben. In drei der untersuchten ESP befindet sich Land im Eigentum von Gemeindebehörden. Jedoch nutzt von den in der Untersuchung befragten Gemeinden lediglich Studen diese Position explizit zur verbesserten Umsetzung des ESP.

Weitere, jedoch weitgehend unverbindliche Varianten zur Einflussnahme auf die Beteiligungsbereitschaft der Grundeigentümer an der Planungsumsetzung, sind zum einen Gespräche zwischen der Gemeinde und den betreffenden Grundeigentümern sowie die Anwendung von partizipativen Planungsverfahren, bei welche die Grundeigentümer in die Planung mit einbezogen werden. Ersteres Vorgehen ist bei allen Untersuchten Beispielen aufzufinden. Einen partizipativen Ansatz wählte lediglich die Gemeinde Langenthal zur Planung des ESP Bahnhof. Solche unverbindliche Vorgehen führen jedoch bei den Gemeinden eher zu einer „Vermeidungsstrategie“ gegenüber den Grundeigentümern, welche sich nicht an einer Planungsumsetzung beteiligen möchten. Eine direkte Konfrontation mit und Einflussnahme auf die Grundeigentümer, welche zur Verbesserung der externen Kohärenz führen könnte, wird dabei umgangen. Dies ist sowohl in Studen, Langenthal, wie auch in Lyssach beim ESP Aemme Center teilweise der Fall. Im ESP Schachen Buechmatt solidarisierte sich die Gemeinde gar mit den Grundeigentümern, welche sich nicht an einer Umsetzung beteiligen wollten. Diese Solidarisierung mit den Grundeigentümern, gegen die Umsetzung des ESP, kann als spezielle Form einer Vermeidungsstrategie angesehen werden, bei der die Gemeinde gerade nicht versucht die Motivation und Partizipationsbereitschaft der Grundeigentümer zu beeinflussen.

Weiterführende Fragen

Die drei Fallbeispiele zeigen, dass die Bereitschaft der Grundeigentümer sich an der Umsetzung eines ESP zu beteiligen ein entscheidender Faktor zum Erfolg ist. Für eine erfolgreiche Umsetzung müssen die Gemeinden entweder selbst in Besitz der zu entwickelnden Flächen sein, sie müssen die Grundeigentümer für ein Projekt gewinnen oder dann Mittel der Zwangsausübung anwenden können. Denn eine Entwicklung erfolgt schliesslich über bauliche Massnahmen und diese werden vornehmlich von den Grundeigentümern selbst oder von Baurechtnehmern vorgenommen.

Aus diesen Erkenntnissen ergeben sich die folgenden drei weiterführenden Fragen:

- Inwiefern sind Verfahren der Partizipation in der Raumplanung zielführend und wie stark ist der Einfluss von Grundeigentümern auf die planenden Gemeindebehörde innerhalb solcher Verfahren?
- Welche Vor- und Nachteile bringt ein Ansatz der Partizipation im Vergleich zu Zwangsmassnahmen?
- Aus welchen Gründen spielt der finanzielle Anreiz einer Gebietsentwicklung innerhalb der ESP zu wenig und welche weiteren Faktoren sind es, welche die Entscheidungen der Grundeigentümer schlussendlich beeinflussen?

Fragestellung 2: Entwickeln die Gemeinden bei der Umsetzung von ESP Strategien der Verknüpfung von Eigentum und Planung? Wie werden Widersprüche gelöst und können Synergien geschaffen werden?

Fragestellung 3: Existiert eine explizite (oder implizite) Bodenstrategie der Gemeinden? Wie sieht diese aus und wie wird sie umgesetzt?

Diese beiden Fragestellungen sollen für eine Beantwortung zusammengezogen werden, da die Fragen und somit auch die Antwort darauf aufeinander aufbauen.

Die Gemeinden als Hauptträgerin der raumplanerischen Hoheit erhalten innerhalb des ESP Programms die Aufgabe, die als ESP bezeichneten Flächen mit planerischen Mitteln so vorzubereiten, dass diese für eine bauliche Entwicklung verfügbar sind. An dieser Stelle treffen Raumplanung und

Grundeigentum innerhalb des ESP Programms aufeinander und oft werden der Planung vom Grundeigentum her unüberwindbare Grenzen gesetzt. Mit diesen beiden Fragen soll nun untersucht werden, ob die Gemeinden nebst traditionellen Instrumenten der Raumplanung, wie Zonenplan und Baureglement, auch weitere Instrumente des privaten (z.B. Verträge, Public Private Partnership, Vorkaufsrechte, Baurechte, öffentliches Eigentum inkl. Enteignungen) wie des öffentlichen Rechts (z.B. Anreize, Baugebote) einsetzen. Von besonderem Interesse ist in diesem Kontext die Anwendung von Bodenstrategien, welche auf Landeigentum zurückgreifen, im Sinne einer aktiven Bodenpolitik. Der Begriff der Bodenpolitik im allgemeinen bezeichnet dabei die Gesamtheit aller staatlichen Entscheidungen und Handlungen, die die Umsetzung des jeweiligen räumlichen Entwicklungsleitbildes durch die Veränderung der Nutzung, der Verteilung oder des Wertes von Boden bezwecken. Auf kommunaler Ebene zielt Bodenpolitik auf die Verbesserung der lokalräumlichen Situation im Sinne der örtlich politisch festgelegten Raumentwicklungsziele.

Mit der zweiten Fragestellung wird der Fokus auf Strategien einer distributiven Bodenpolitik (vgl. Definition in Kapitel 2) gelegt. Kommunen agieren dabei im Zuge der Eigentumsstrategie und betreiben eine sogenannte aktive Bodenpolitik. Dazu werden Möglichkeiten des Landerwerbs strategisch genutzt, um zukünftig als Eigentümer (sprich privatrechtlich) auftreten zu können. Hierdurch wird die volle Verfügungsgewalt auf die Gemeinde vereinigt, um die zukünftige Bodennutzung entsprechend der politischen Ziele garantiert zu können und nicht auf das Wohlwollen der Bodeneigentümer angewiesen zu sein. Bezüglich der Kohärenz, ist die aktive Bodenpolitik ein Weg, um die externe Kohärenz von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regulierungen zu gewährleisten (vgl. Kapitel 6.1). Im Falle des ESP Programms könnten über eine aktive Bodenpolitik dort Inkohärenzen vermieden werden, wo eine ESP Planung besteht, welche auf anderem Weg nicht umgesetzt werden kann.

Eine aktive Bodenpolitik, welche Eigentum und Planung verknüpft, beinhaltet nebst dem Eigentum von Land und insbesondere strategisch wichtiger Parzellen durch die öffentliche Behörde, in diesem Falle die Gemeinde, auch eine professionalisierte Organisation, welche diesen Besitz verwaltet. Zudem sollte eine Strategie ausformuliert sein, welche beispielsweise auch die Vergabe von Land im Baurecht beinhaltet. Mit dieser Form der Vergabe von Land bleibt dieses im Eigentum der Gemeinde, wodurch diese langfristig Einnahmen aus ihren Landbesitz generieren kann und weiterhin über die Kontrolle der Landnutzung verfügt. Folgende Tabelle listet diese Elemente einer aktiven Bodenpolitik auf und zeigt in einer Übersicht der untersuchten ESP, wo diese vorhanden sind und wo nicht.

Tabelle 19: Elemente einer aktiven Bodenpolitik

	Lyssach Aemme Center	Lyssach Schachen Buechmatt	Langenthal Bahnhof	Studen
Landeigentum durch öffentliche Behörde	- ¹	-	x	x
Professionalisierte Landeigentumsverwaltung	-	-	(x) ²	-
Vergabe von Land im Baurecht	- ²	-	-	-

¹ trifft für das Teilgebiet in der untersuchten Gemeinde Lyssach nicht zu

² Ausbau der Liegenschaftsverwaltung der Stadt Langenthal im Gange

Im Beispiel der ESP Aemme Center in Lyssach, ist die Gemeinde Rüdtilgen-Alchenflüh Eigentümerin von Land, welches sie im Baurecht vergibt. In der vorliegenden Arbeit wurde dies jedoch nicht weiter behandelt. Die Einwohnergemeinde Lyssach selbst besitzt weder im ESP Aemme Center, noch

innerhalb des Perimeters des ESP Schachen Buechmatt Land. Eine Strategie der Verknüpfung von Landeigentum und Planung seitens der Gemeinde zur Umsetzung eines ESP wird im Beispiel des ESP Schachen Buechmatt gar als sehr schwierig erachtet, da das bäuerliche Bodenrecht den Erwerb von Landwirtschaftsland zusätzlich erschwert.

In Langenthal war die Gemeinde früher einmal Landbesitzerin im ESP Steiachermatte, hat dieses jedoch in der Phase der Umsetzung direkt über Landverkäufe an Unternehmen vergeben. Das Land war jedoch schon vor der Einführung des ESP Programms in Besitz der Stadt und der Landbesitz kann daher nicht als Strategie zur Umsetzung des ESP bezeichnet werden. Im ESP Bahnhof ist die Stadt in Besitz der Strassenflächen des Bahnhofvorplatzes sowie einer grösseren zusammenhängenden Fläche am östlichen Rand des Perimeters, welche als Parkfläche genutzt wird und auch in Zukunft genutzt werden soll. In diesem Beispiel scheint die Stadt in ihrer Rolle als Landeigentümerin lediglich ihre Aufgabe zur Bereitstellung öffentlicher Flächen wahrzunehmen. Die Grünfläche ist zudem ein ehemaliger Ablagerungsstandort und die Sanierung und bauliche Entwicklung dieser Fläche wurde zwar in Betracht gezogen, würde sich für die Stadt jedoch nicht rechnen. Dieser Umstand verhindert, dass die Stadt allfällige Synergien aus Eigentum und Planung nutzen könnte. Der Ausbau einer Liegenschaftsverwaltung der Stadt, welche auch die Verwaltung von Landbesitz und strategische Landkäufe beinhalten könnte, ist jedoch im Gange.

Die Gemeinde Studen ist innerhalb des ESP die Besitzerin des restlichen noch verfügbaren Landes. Dies jedoch ebenfalls eher aus historischen denn aus strategischen Gründen. Einige Parzellen hat die Gemeinde dennoch hinzugekauft, als sich gerade eine Gelegenheit dazu ergeben hat. Jedoch ist auch dieses Vorgehen nicht institutionalisiert und kaum als Strategie zu bezeichnen. Auch wird das Land nicht im Baurecht, sondern im direkten Verkauf vergeben, wodurch die Gemeinde ihren Einfluss verliert. Immerhin kann die Gemeinde als Besitzerin des Landes steuern, welche Art von Firmen sich darauf ansiedeln sollen und welche nicht. Auf diese Art und Weise kann sie Synergien aus Eigentum und Planung nutzen. Die Doppelrolle der Gemeinde als Grundeigentümerin und Planungshoheit kann aber auch zu strategischen Widersprüchen führen (Profitmaximierung beim Landverkauf versus angestrebte Landnutzung im ESP). Dieser Gefahr ist man sich bewusst und die Gemeinde hat für die Vergabe von Land eigens verbindliche Nutzungsprofile mit strategisch angestrebten Nutzungen der betreffenden Gebiete erstellt.

Betrachtet man die untersuchten Fallbeispiele, lässt es sich nahelegen, dass die Entwicklung einer solchen Strategie auch abhängig von der Grösse einer Gemeinde ist. Je kleiner die Gemeindeverwaltung ist, desto geringer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass nebst den Alltagsgeschäften der Verwaltung eine professionalisierte Organisation ausgebildet wird (Steiner & Ladner, 2005) und eine Strategie der aktiven Bodenpolitik entwickelt werden kann.

Ein weiterer Aspekt einer aktiven Bodenpolitik ist die Langfristigkeit des Ansatzes. Das ESP Programm ist auf eine vergleichsweise kurzzeitige Phase räumlicher Entwicklung ausgerichtet, welche sich auf Planung und Koordination beschränkt. Während dieser Zeit gilt der ESP als aktiv und es fliessen auch Gelder von Seiten des Kantons in die Entwicklung des Gebiets. Ist die Entwicklung eines Gebiets bezüglich infrastruktureller Ausstattung und realisierter Nutzungen bereits abgeschlossen und es existiert aus Sicht des Kantons kein grösserer Koordinationsbedarf mehr, werden die Beiträge des Kantons mit Ausnahme der Vermarktung durch die Wirtschaftsförderung eingestellt. Wie die Beispiele Langenthal und Studen, die grosse Flächenanteile aufweisen, bei denen die Interessen der Eigentümer von den Zielen des ESP abweichen, zeigen dass unter Umständen eine langfristige Begleitung der Entwicklung Sinn machen würde. Durch eine aktive Bodenpolitik, welche

Landeigentum und die Vergabe von Land im Baurecht umfasst, wäre diese Begleitung und Einflussnahme auch die Entwicklung eines Gebiets langfristiger angelegt. Somit würde die Temporalität der Raumplanung als öffentliche Politik der langfristig ausgelegten Temporalität des Grundeigentums besser entsprechen.

Weiterführende Fragen

Die untersuchten Beispiele zeigen, dass unter den Gemeinden eine Verknüpfung zwischen Landeigentum und Planung durchaus vorhanden ist, dies jedoch nicht explizit als Strategie zur Umsetzung der ESP bezeichnet werden kann. Eine eigentliche Bodenstrategie der Gemeinden in Form von Landerwerb und –verwaltung existiert nicht in einer explizit institutionalisierten Form. Die Gemeinden treten zwar teilweise als Landeigentümer auf, dies ist jedoch oft historisch bedingt und es gibt keinen ursprünglichen Bezug zum ESP. Synergien werden kaum genutzt. Insbesondere die Vergabe von Land in Baurecht wird kaum angewandt. Widersprüche werden durch strategische Vorgaben gelöst.

Aus diesen Ergebnissen ergeben sich folgende weiterführende Fragestellungen interessant wären, um sie eingehender zu untersuchen:

- Wie hat sich das Bodeneigentum des Gemeinwesens geschichtlich entwickelt und worin liegt und lag der Schwerpunkt und Zweck dieses Besitzes?
- Aus welchen Gründen verzichten die Gemeinden auf eine aktive Bodenpolitik, auch wenn sie bereits in Besitz von Land sind und auch die Möglichkeiten einer aktiven Bodenpolitik kennen? Lässt sich dabei ein Zusammenhang mit der Gemeindegrösse feststellen?
- Inwiefern wäre in den studierten Fällen, eine aktivere Bodenpolitik nötig gewesen,
 - a) um die Entwicklung von wichtigen, „strategischen“ Parzellen zu steuern (zeitlich, Niederlassung von Unternehmen, zusätzlicher Einfluss auf Art der Nutzung)?
 - b) so dass der Einfluss der Eigentumsverhältnisse auf die Umsetzung der ESP vermindert werden kann und Bereitschaft der Eigentümer nicht zum entscheidenden Faktor („Veto-Recht“) für eine erfolgreiche Umsetzung wird?
 - c) um eine langfristige Denkweise zu fördern?

6.4 Reflexion zu Methoden und Ergebnissen

Der Entscheid dazu auf welche Art und Weise bestimmte Informationen zur Beantwortung einer Fragestellung gesammelt werden sollen ist bereits mit vorhergehenden Annahmen verbunden. Zudem bringt jede Methode nebst der Möglichkeit Informationen zu generieren auch eine einschränkende Komponente bezüglich der möglichen Ergebnisse mit sich. Diesen Eigenschaften sollte man sich während des Forschungsprozesses, aber auch besonders bei der Analyse der Ergebnisse bewusst sein. Im folgenden Kapitel soll daher die Wahl der Methoden und deren Einfluss auf die Ergebnisse der vorliegenden Studie nochmals kritisch beleuchtet werden.

GIS-Analyse

Die Analyse von GIS-Daten bietet eine Vielzahl neuer Möglichkeiten der Erkenntnisgewinnung, birgt aber auch einige Gefahren, derer man sich bewusst sein sollte. Besonders für die (geo)graphische Darstellung der Eigentumsverhältnisse war die Anwendung dieser Methode sehr aufschlussreich. So konnte beispielsweise festgestellt werden, dass durchaus ein Zusammenhang zwischen der Zonenordnung und den Besitzverhältnissen besteht. Die Parzellen, welche der Industrie und

Gewerbezone zugeteilt sind, liegen vorwiegend in der Hand von Wirtschaftsakteuren, wohingegen Parzellen der Misch- und Wohnzonen sowie der Landwirtschaftszone in Besitz von Privatpersonen liegen. Parzellen in Grünzonen, wie Zonen der Öffentlichen Nutzung sind hingegen in Besitz öffentlicher Akteure.

Eine GIS Analyse zeigt jedoch lediglich Gegebenheiten und Zusammenhänge auf und ist keineswegs selbsterklärend. Sie vermag jedoch Klärungsbedarf aufzuzeigen oder kann zur Illustration einer Erklärung genutzt werden. Denn einer solchen Analyse gehen oft Annahmen voraus, welche die Entscheidung darüber leiten, welche Daten miteinander wie verrechnet werden sollen. Im Falle der vorliegenden Arbeit wurde ein Zusammenhang zwischen den Besitzverhältnissen innerhalb des ESP Perimeters und des Verlaufs der Umsetzung des ESP postuliert.

Eine solche Art von Datenanalyse ist eine sehr vielversprechende Methode, um Muster aufzudecken, deren Ursachen dann näher untersucht werden können. Es kann aufgezeigt werden, an welchen Stellen Blockaden bei der Umsetzung von ESP entstehen können. Indem Handlungsbedarf für kommunale und kantonale Bodenstrategien über GIS Analysen aufgezeigt werden kann, steuern diese einen wertvollen Beitrag zur Evaluation und auch zum Monitoring von ESP Projekten bei.

Interviews

Die Interviews dienten in dieser Arbeit in erster Linie der Gewinnung weiterer Kontextinformationen zum ESP und der Eruiung von Strategien der befragten Akteure. So waren die Fragen sehr stark auf die Geschichte der einzelnen ESP ausgerichtet und im Bereich der Strategien suchte man Anzeichen einer aktiveren Bodenpolitik auszumachen, oder Gründe zu finden warum eine solche nicht verfolgt wird. Das ESP Programm wurde bereits im Jahr 1989 eingeführt und so bestanden auch einige der ESP in den untersuchten Fallbeispielen bereits zehn Jahre oder länger. Abläufe und Entscheidungen, welche so lange Zeit zurückliegen waren mittels der Interviews schwer nachzuverfolgen, da sowohl beim Kanton, wie auch bei den verschiedenen Gemeinden in dieser Zeitspanne verschiedenen Personalwechsel stattgefunden hatten. So war zur Eruiung der historischen Abläufe zum Teil eine zusätzliche Dokumentrecherche nötig, welche jedoch aus Zeitgründen nur eingeschränkt angewendet werden konnte. Der starke Fokus auf einen Akteur, nämlich die Gemeinden, ist ebenfalls eine Einschränkung, die aus zeitlichen und Ressourcengründen nötig war. Diese Vorgehensweise schränkt wiederum auch das Verständnis des gesamten Kontexts ein. So war für die Gemeinden das Bodeneigentum ein Faktor unter vielen und wurde deshalb teilweise auch nur implizit angesprochen. Das Gespräch musste jeweils durch Zwischenfragen wieder auf dieses Thema gelenkt werden. Eine Befragung weiterer beteiligter Akteure, insbesondere der beteiligten Grundeigentümer, würde sich daher bei weiterführenden Arbeiten zum Thema dieser Studie anbieten.

Kritisch bei Interviews ist jeweils die Rolle des Interviewenden. Da die vorliegende Studie der Aufdeckung von weiterführenden Themengebieten mit Forschungsbedarf gilt, liegt das Verständnis des Umsetzungsprozesses eines ESP in Bezug auf das Verhältnis zwischen Landeigentum und Planung im Zentrum. Das Interview war also durch das wissenschaftliche Interesse an diesen Prozessen geleitet, was auch gegenüber den Interviewpartnern so kommuniziert wurde.

So soll das Ergebnis dieser Arbeit auch explizit keine Beurteilung des ESP Programms an sich oder der Art wie dieses von den einzelnen Gemeinden umgesetzt wurde. Das Ergebnis soll ein Verständnis der beobachteten Prozesse und eine Interpretation vor dem Hintergrund des Ansatzes der Institutionellen Ressourcenregimes sein. Zudem sollen weiterführende Fragen aufgeworfen werden können.

7. Fazit: Zur Gouvernanz von ESP

Am Anfang dieser Studie stand die Frage nach dem Verhältnis zwischen Landeigentum und der Raumplanung. Die gesetzlichen Bestimmungen des Grundeigentums und der Raumplanung werden als zwei Komponenten (privatrechtlich und öffentlich-rechtlich) eines Steuerungs- und Regelungssystems für die Nutzung der Ressource Boden betrachtet. Durch dieses Regelungssystem erhalten verschiedene Akteure einen gewissen Spielraum innerhalb dessen sie Strategien entwickeln können, um ihre Interessen zu verfolgen. Diese Möglichkeiten bilden die Gouvernanz der Ressource Boden. Graham et al (2003) definieren die Gouvernanz als "interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say".

Vor diesem Hintergrund ist das ESP Programm als mehr als bloss ein Wirtschaftsförderungsprogramm anzusehen. Mit den Strukturen, welche das Programm für ein bestimmtes Gebiet schafft, wird dieses zum Interaktionsraum, wo verschiedene Entscheidungsträger und beteiligte Akteure, die auch eine Verfügungsgewalt über das Gebiet haben, miteinander interagieren. Das ESP Programm ist nun so aufgebaut, dass die allgemeinen Zielsetzungen „top down“ vom Kanton her definiert werden, die Umsetzung jedoch „bottom up“ über die Gemeinden und schlussendlich auch die Grundeigentümer zu erfolgen hat. Die in der vorliegenden Studie untersuchten Fallbeispiele zeigen auf, dass die erfolgreiche Umsetzung eines ESP praktisch nur möglich ist, wenn alle wichtigen beteiligten Akteure (Kanton, Gemeinde, Grundeigentümer) dasselbe Ziel verfolgen, das heisst wenn die Kohärenz (sowohl zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht intern wie extern) bereits relativ hoch ist. Dazu muss dieses Ziel die Interessen aller Akteure abdecken können. Die Gouvernanz innerhalb des ESP Programms ist so gelegt, dass faktisch alle drei Akteure ein „Vetorecht“ haben und somit ein Vorhaben blockieren können. Verfolgen diese Akteure unterschiedliche Entwicklungsziele, ist der einzige Weg zur erfolgreichen Umsetzung, dass ein Konsens ausgehandelt werden kann, hinter dem alle Beteiligten stehen. Partizipative Planung ist ein möglicher Weg, durch den ein solcher Konsens erarbeitet und auf planerischer Ebene bis hin zur Umsetzung verfolgt werden kann. Wird dieser erarbeitete Konsens verbindlich verankert, kann dies zu einer erhöhten externen Kohärenz führen. Ist diese externe Kohärenz zwischen öffentlich-rechtlicher Ebene und privatrechtlicher Ebene nicht gegeben, führt das allgemeine „Vetorecht“ zu einer Pattsituation. Strebt die mit der Planung beauftragte Behörde, also die Gemeinde oder der Kanton selbst, danach diese Pattsituation, zu durchbrechen, so ist der Weg einer aktiven Bodenpolitik in Betracht zu ziehen.

Der Ansatz einer aktiven Bodenpolitik im Kontext des ESP Programms beruht auf der Einschätzung, dass grundsätzlich Flächen für die Ansiedlung von Unternehmen vorhanden sind, aber deren (blosse) planungsrechtliche Vorbereitung, wie es das ESP Programm vorschreibt, keinen Einfluss auf die tatsächliche Verfügbarkeit hat. Denn darüber entscheiden im Endeffekt die Grundeigentümer selber. Durch diese Situation sind ansiedlungswillige Unternehmen in ihrer Entwicklung gehemmt. Die Suche nach geeigneten und verfügbaren Flächen gestaltet sich schwierig und ressourcenintensiv. Der Auftrag an die Gemeinden, die Flächen so aufzubereiten, dass eine rasche Ansiedlung von Unternehmen ermöglicht wird, kann deshalb auch so aufgefasst werden, dass die tatsächliche Verfügbarkeit der benötigten Grundstücke im Sinne einer Baulandmobilisierung für die gewünschte gewerbliche Entwicklung zu sichern ist. Als Eigentümerin kann die Gemeinde über die nachfolgende Bereitstellung von Parzellen bestimmen und somit das faktische Vetorecht des Grundeigentümers

gegen eine bestimmte Entwicklung umgehen. Eine aktive Bodenpolitik hätte zusätzlich auch den Vorteil einer langfristigen Ausrichtung, welche mit dem ESP zur Zeit nicht gegeben ist.

In dieser Arbeit konnte gezeigt werden, dass das ESP Programm (mit gewissen Grenzen, insbesondere wenn auch Politiken ausserhalb der Bereiche Wirtschaft, Siedlung und Verkehr betroffen sind) einen positiven Einfluss auf die interne Kohärenz der öffentlichen Politiken hat. Auf die externe Kohärenz, welche für die Umsetzung eines ESP zentral ist, hat das Programm jedoch kaum einen Einfluss, oder zum Teil sogar negative Auswirkungen. Wenn die externe Kohärenz nicht gegeben ist, können Blockaden entstehen.

Mit dem heutigen ESP Programm fehlt also die Möglichkeit, eine hohe Kohärenz zu schaffen, die garantieren könnte, dass die ESP Planung tatsächlich umgesetzt wird, und somit das vom Kanton investierte Geld effizient genutzt wird.

Eine erste Lösung, um Blockaden zu verhindern, ist ein proaktiver Entwicklungsansatz, welcher beispielsweise die aktive kommunale Bodenpolitik umfasst. Eine zweite Lösung auf höherer Ebene wäre eine kantonale Bodenpolitik zusammen mit Werkzeugen wie der kantonalen Überbauungsordnung. Ziel einer aktiven Bodenpolitik auf Gemeinde- oder auf Kantonsebene ist es, die externe Kohärenz zu gewährleisten. Wie die Untersuchungen dieser Studie gezeigt haben, fehlt jedoch eine gezielte Bodenstrategie auf beiden Ebenen. Ein Fazit dieser Studie ist also: Es braucht eine klarere Bodenstrategie von Gemeinde (oder Kanton) in Bezug auf Grundeigentum. Dazu gehört nicht nur das alleinige Eigentum von Land durch die Behörde, sondern auch eine professionalisierte Abteilung, welche dieses aktiv bewirtschaftet und auch über die entsprechenden Mittel dazu, wie beispielsweise über einen Fonds für Landkäufe verfügt.

Danksagungen:

SNF (Förderung Nr. PZ00P1_131862, Hauptgesuchstellender: Jean-David Gerber)

Bernhard Jost, Amt für Geoinformation, für die Aufbereitung der Grundeigentümerdaten

Selina Bleuel, Leiterin Geschäftsstelle ESP Kanton Bern

Vertreter der Gemeinden:

Lyssach: Stefan Flückiger, Gemeindeschreiber und Bauverwalter und Hans Rudolf Sägesser, Gemeindepräsident

Langenthal: Dr. Markus Zahnd, Architekt und Leiter des Fachbereichs Stadtentwicklung im Stadtbauamt Langenthal

Studen: Mario Stegmann, Gemeindepräsident

Andreas Hengstermann, Assistent und Doktorand in der Forschungsgruppe Raumentwicklung und –planung am Geographischen Institut der Universität Bern

Quellen- und Literaturverzeichnis:

Literatur

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR (Hrsg.) (2005): Das Berner Fahrleistungsmodell - Grundlagen und Anwendung.

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR (Hrsg.) (2010): Richtplan ESP/SAZ im Raum Lyssach, Rüdtligen-Alchenflüh, Kirchberg, Burgdorf. Erläuterungsbericht (Entwurf für Mitwirkung).

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR (Hrsg.) (2012): ESP Barometer Nr.16.

Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern (2000): Die Kriterien zur Aufnahme neuer ESP.

Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern (Hrsg.) (2008): ESP Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte. Sechster Zwischenbericht an den Regierungsrat des Kantons Bern. April 2004 – August 2008.

Arbeitsgruppe wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im Kanton Bern (Hrsg.) (2012): ESP Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte. Controlling 2008 – 2012. 7. Zwischenbericht an den Regierungsrat des Kantons Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF). Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2011): ÖV-Güteklassen – Berechnungsmethodik ARE

Controllinggruppe ESP Aemme Center (2004): Richtplan Entwicklungsschwerpunkt (ESP) Aemme-Center. Erläuterungsbericht.

Dreyer, Oliver (2010): Fallstudie Entwicklungsschwerpunkt Lyssach-Alchenflüh. Eine Analyse von Standortfaktoren, Entwicklungsprozessen und Nachhaltigkeitsaspekten. Masterarbeit am Geographischen Institut der Universität Bern.

Gemeinderat der Stadt Langenthal (2011): Agglomerationsprogramm Langenthal. Agglomerationsprogramm der 2. Generation, Schlussbericht.

Gerber, Jean-David, Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath und Frédéric Varone (2009): Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. In: Ecological Economics 68 (3). 798-809.

Gerber, Jean-David und Stéphane Nahrath (2013): Beitrag zur Entwicklung eines Ressourcenansatzes der Nachhaltigkeit. Research Paper. Bern: Center for Regional Economic Development.

Graham, John, Bruce Amos und Tim Plumptre (2003): Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Institute On Governance (IOG), Ottawa, Ontario.

Knoepfel, Peter, Ingrid Kissling-Naef und Frédéric Varone (2001): Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt. Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, Peter, Ingrid Kissling-Naef und Frédéric Varone (Hrsg.) (2003): Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, Peter, Stéphane Nahrath und Frédéric Varone (2007): Institutional regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability. In Knoepfel, Peter (Hrsg.): Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future - 25 Years of Research (pp. 455-506). Berlin: Springer.

Knoepfel, Peter (2007): Institutionelle Ressourcenregime (IRR). In: Knoepfel, Peter im Auftrag des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) und der Bundesämter für Umwelt (BAFU) und Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.): Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern. Chavannes-près-Renens: IDHEAP. 1-26.

Knoepfel, Peter, Patrick Csikos, Jean-David Gerber und Stéphane Nahrath (2012): Transformation der Rolle des Staates und der Grundeigentümer in städtischen Raumentwicklungsprozessen im Lichte der nachhaltigen Entwicklung. In: Politische Vierteljahresschrift PVS 3: 414-443.

Projektorganisation Agglomerationsprogramm Burgdorf (2012): Agglomerationsprogramm Burgdorf. 2.Generation. Bericht und Massnahmen.

Regierungsrat des Kantons Bern (2011): Richtplan des Kantons Bern (RRB 1000/2011)

Schwab, Hans-Peter (1996): Im Dienst der kommunalen Bodenpolitik. 50 Jahre Liegenschaftsverwaltung der Stadt Biel. In: Stadt Biel (Hrsg.): Jahrbuch der Stadt Biel. Biel. 125-133.

Stadt Langenthal (Hrsg) (2011): Richtplan ESP Bahnhof Langenthal.

Stadt Langenthal (Hrsg) (2012): Studienauftrag Stadtraum Bahnhof Langenthal. Programm.

Stegmann, Mario (2010): Broschüre Gemeinde Studen.

Steiner, Reto und Andreas Ladner (2005): Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005. In: Glatthard, Alexander und Ulrich Isch (Hrsg.): Perspektiven für Gemeindefinanzen. Bern . 9-34

Thalmann, Robert (2004): Die Einführung des eidgenössischen Grundbuchs im Kanton Luzern 1929-2004. Luzern: Kanton Luzern.

Varone, Frédéric, Emmanuel Reynard, Ingrid Kissling-Näf und Corine Mauch (2002): Institutional Resource Regimes. The Case of Water Management in Switzerland. In: Integrated Assessment 3(1): 78-94.

Verein seeland.biel/bienne (Hrsg.) (2012): Richtplan / RGSK Biel-Seeland mit integriertem Agglomerationsprogramm Biel/Lyss. Erläuterungsbericht.

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern. beco (Hrsg.) (2010): Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000/2015

Internet

Bundesamt für Statistik (2000): Karte Agglomerationen, Einzelstädte und Metropolen der Schweiz. [online]

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.parsys.0003.PhotogalleryDownloadFile3.tmp/k00.16s.pdf (Zugriff 14.6.2013).

Internetseite der Amman Group Holding AG (n.d.): <http://www.ammann-group.ch/de/home/> (Zugriff 21.6.2013).

Internetseite der Cotra Autotransport AG (n.d.): <http://www ldc-holding.ch/cotra-autotransport/> (Zugriff 4.7.2013).

Internetseite der Gemeinde Lyssach (n.d.): <http://www.lyssach.ch> (Zugriff 10.6.2013).

Internetseite der Gemeinde Studen (n.d.): <http://www.studen.ch/> (Zugriff 25.6.2013).

Internetseite der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern. Grundstückdaten-Informationssystem GRUDIS (n.d.):

http://www.bve.be.ch/bve/de/index/grundstuecke_gebaeude/grundstuecke_gebaeude/grundstueck-dateninformationssystemgrudis.html (Zugriff 9.7.2013).

Internetseite der Finanzdirektion des Kantons Bern zum Finanz- und Lastenausgleich (n.d.):

<http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanz-und-lastenausgleich.html> (Zugriff 18.6.13).

Internetseite der Geiser agro.com AG (n.d.): <http://www.geiser-agro.com/> (Zugriff 29.5.2013).

Internetseite der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) des Kantons Bern (n.d. a): Häufig gestellte Fragen zum Richtplan.

http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kantonaler_richtplan/faq.html (Zugriff 2.7.2013).

Internetseite der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) des Kantons Bern (n.d. b): Regionale Raumplanung. Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte.

http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/regionale_raumplanung/regionale_gesamtverkehrs-undsiedlungskonzepte.html (Zugriff 5.7.2013).

Internetseite der Stadt Langenthal (n.d.): <http://www.langenthal.ch/> (Zugriff 14.6.2013).

Internetseite des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) (n.d.): Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung. <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=de> (Zugriff 3.7.2013).

Internetseite des Bundesamts für Strassen (ASTRA) (n.d.): Das schweizerische Nationalstrassennetz wird erweitert.

<http://www.astra.admin.ch/themen/nationalstrassen/00254/05875/index.html?lang=de> (Zugriff 5.7.2013).

Internetseite des Schweizerischen Parlaments (n.d.): Geschäftsdatenbank. Bundesbeschluss über das Nationalstrassengesetz. Änderungen:
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20120018 (Zugriff 11.7.2013).

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (2011): Richtplanung Lyssach-Schachen vorerst sistiert. Medienmitteilung. [online]
<http://www.be.ch/web/kanton-mediencenter-mm-detail?id=9902> (Zugriff 14.6.2013).

Sägesser, Hans Rudolf und Stefan Flückiger (2011): Mitwirkung Gemeinderat Lyssach zur Richtplanung ESP/SAZ im Raum Lyssach, Rüdtligen-Alchenflüh, Kirchberg, Burgdorf. [online]
http://www.lyssach.ch/dl.php/de/4d380373049da/Mitwirkung_unterzeichnet.pdf
(Zugriff 14.6.2013).

Thomi, Samuel (2012): «Stabilität im Ausland stärkt Region». Wirtschaftsverband Oberaargau Wirtschaftsvertreter zu Gast bei der Langenthaler Ammann Group. [online]
http://www.wvo-oberaargau.ch/assets/files/downloads/WVOAnlaesse/2012_05_03_Langenthaler%20Tagblatt.pdf
(Zugriff 21.6.2013).

Interviews

Hans Rudolf Sägesser (Gemeindepräsident Lyssach) und Stefan Flückiger (Gemeindeschreiber und Bauverwalter Lyssach), Interview vom 21.5.2013

Mario Stegmann (Gemeindepräsident Studen), Interview vom 27.5.2013

Markus Zahnd (Architekt und Leiter des Fachbereichs Stadtentwicklung im Stadtbauamt Langenthal), Interview vom 22.5.2013; Schriftliche Auskunft E-Mail mit Rückfragen vom 11.7.2013

Selina Bleuel (Projektleiterin Koordinations- und Geschäftsstelle ESP Kanton Bern), Interview vom 16.4.2013; Schriftliche Auskunft E-Mail mit Rückfragen vom 24.6.2013

Center for Regional Economic Development (CRED)

Universität Bern

Schanzeneckstrasse 1

Postfach 8573

CH-3001 Bern

Telefon: +41 31 631 37 11

Fax: +41 31 631 34 15

E-Mail: info@cred.unibe.ch

Website: <http://www.cred.unibe.ch>

Das Center for Regional Economic Development (CRED) ist ein interfakultäres Zentrum der Universität Bern für Lehre, Forschung und Beratung zu Fragen der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Das Zentrum ist eine Assoziation von Wissenschaftlern, welche sich aus volkswirtschaftlicher, wirtschaftsgeographischer und betriebswirtschaftlicher Perspektive mit Fragen der Regionalentwicklung auseinandersetzen.

Kontaktaten der Autoren:

Hanna Jäggi

Universität Bern

Geographisches Institut

Hallerstrasse 12

CH-3012 Bern

Telefon: +41 31 631 88 72

E-Mail: hanna.jaeggi@giub.unibe.ch

Jean-David Gerber

Universität Bern

Geographisches Institut

Hallerstrasse 12

CH-3012 Bern

Telefon: +41 31 631 88 66

E-Mail: jean-david.gerber@giub.unibe.ch

Die vorliegende Arbeit ist ein Output des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF Förderung Nr. PZ00P1_131862) unterstützen Projektes „Die Raumentwicklungsstrategien der Gemeinden bei der Einführung neuer Steuerungsmodelle im öffentlichen Sektor“, bei dem durch die Analyse der angewendeten Instrumente ein Überblick über die räumlichen Entwicklungsstrategien der Gemeinden geschaffen werden soll.

Dieses Papier kann heruntergeladen werden unter:

http://www.cred.unibe.ch/content/forschung/cred_berichte/index_ger.html

http://www.geography.unibe.ch/content/forschungsgruppen/raumentwicklung_und_planung/publications/index_eng.html